Constanze Farda
Europäische Medienpolitik

DUV Sozialwissenschaft

Constanze Farda

Europäische Medienpolitik

Eine Policy-Analyse der Fernseh- und der Antikonzentrationsrichtlinie

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Manfred Knoche

Deutscher Universitäts-Verlag

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Farda, Constanze:
Europäische Medienpolitik : Eine Policy-Analyse der Fernseh- und Antikonzentrationsrichtlinie / Constanze Farda. Mit einem Geleitw. von Manfred Knoche – Wiesbaden : DUV, Dt. Univ.-Verl., 2000
(DUV : Sozialwissenschaft)
Zugl.: Salzburg, Univ., Diss., 1999

Lektorat: Ute Wrasmann / Tatjana Rollnik-Manke

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen der Fachverlagsgruppe BertelsmannSpringer.



www.duv.de

Höchste inhaltliche und technische Qualität unserer Produkte ist unser Ziel. Bei der Produktion und Verbreitung unserer Bücher wollen wir die Umwelt schonen. Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt. Die Einschweißfolie besteht aus Polyäthylen und damit aus organischen Grundstoffen, die weder bei der Herstellung noch bei der Verbrennung Schadstoffe freisetzen.

ISBN 978-3-8244-4402-1 ISBN 978-3-322-90240-5 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-322-90240-5

Geleitwort

Die Entwicklung der Fernsehrichtlinie 1989 und ihrer Revision 1997 sowie die Auseinandersetzungen um eine bislang gescheiterte Antikonzentrationsrichtlinie sind seit fast zwei Jahrzehnten die zentralen Problembereiche der Medienpolitik der Europäischen Union. In diesem Zusammenhang werden die Hauptlinien der EU-Medienpolitik auch in ihrer Brisanz für aktuelle und zukünftige Medienpolitik in einzelnen europäischen Staaten sichtbar, unter anderem hinsichtlich wesentlicher Teilbereiche wie Sendestaatsprinzip, Jugendschutz, Sponsoring, Werbung (Verbote), Teleshopping, Sportrechte, Programmquotenregelung.

Diese Problematik wird in der vorliegenden Arbeit von Constanze Farda auf der Basis eines interdisziplinären Ansatzes behandelt, im Schnittfeld von Politik-, Rechts-, Wirtschafts- und Kommunikationswissenschaft. Dabei dient der Ansatz der Policy-Analyse als Ausgangspunkt und Leitlinie für die Untersuchung. Die besondere Leistung der Autorin besteht darin, daß sie die ausufernden Diskussionen um die Fernsehrichtlinie (sowohl hinsichtlich der Diskussionsdauer, des Diskussionsumfangs und der Vielzahl der beteiligten Akteure) so systematisch präsentiert, daß einerseits die Grundlinien der Diskussionen deutlich werden, andererseits aber auch die vielfältigen Details nicht verloren gehen. Hierbei kommt auch eine eigenständige kritische Reflexion der Autorin zu den einzelnen Regelungsbereichen, vor allem auch hinsichtlich ihrer Konsequenzen für nationalstaatliche Medienpolitik, nicht zu kurz.

Die Autorin hat sich bei ihrer Analyse zur Auseinandersetzung um eine Antikonzentrationsrichtlinie unter anderem der Mühe unterzogen, die Antworten einer Vielzahl von Policy-Akteuren auf eine aufwendige Befragungsaktion der EU-Kommission zum Bedarf einer Gemeinschaftsaktion zur Medienkonzentration auszuwerten. Auf diese Weise werden die divergierenden Interessenstandpunkte und Argumentationslinien der Akteure in diesem Politikfeld detailliert dokumentiert und eingeordnet. Damit werden auch Gründe für das bisherige Scheitern einer Konzentrationskontrolle aufgezeigt.

Zusammenfassend kann diese Arbeit, die als Dissertation am Institut für Kommunikationswissenschaft der Universität Salzburg, Abteilung Medienökonomie und Empirische Kommunikationsforschung, angefertigt wurde, als ein origineller, systematischer und informativer Beitrag zur Analyse der weitverzweigten, oft unübersichtlichen Linien der Medienpolitik der Europäischen Union (und im übrigen auch des Europäischen Parlaments) gelten.

Univ.-Prof. Dr. Manfred Knoche

Vorwort

Durch die technische Entwicklung („Kommunikationsrevolution“) sind die Mediensysteme weltweit in Bewegung geraten. Wie sie sich entwickeln, hängt zu einem Teil von den Ordnungsvorgaben ab, über die politisch entschieden wird. In EU-Europa ist dies nicht allein eine Angelegenheit der jeweiligen nationalstaatlichen Regierungen, sondern zum Teil auch eine Sache der Union. Damit gewinnt der Prozeß der europäischen Politikentwicklung und –entscheidung auch für die Kommunikationswissenschaft an Interesse.

Die vorliegende Arbeit ist in der Zeit der Revision der Fernsehrichtlinie und den ersten Ergebnissen des Konsultationsprozesses über eine Antikonzentrationsrichtlinie entstanden, also zu einer Zeit, in der das duale Rundfunksystem in den meisten Mitgliedstaaten bereits etabliert, der Medienbereich schon hoch konzentriert war und die neuen fernsehähnlichen Dienste Einzug in die Medienlandschaft hielten.

Diese Dissertation wurde am Institut für Kommunikationswissenschaft der Paris-Lodron-Universität Salzburg, Abteilung Medienökonomie und Empirische Kommunikationsforschung, geschrieben. Für die Anregung den untersuchten Gegenstand aus medienökonomischer Sicht zu untersuchen, möchte ich hiermit Prof. Dr. Manfred Knoche meinen Dank aussprechen. Zu danken habe ich ihm auch für die zugleich geduldige und kritische Begleitung meiner Arbeit sowie für zahlreiche Anregungen.

Bedanken möchte ich mich bei meinen Eltern sowie meinen Freundinnen und Freunden, die mir immer hilfreich zur Seite standen.

Constanze Farda

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ACT	Association for Commercial Television
AER	Association Européenne des Radios
AG	Aktiengesellschaft
AMARC	World Association of Community Radio Broadcasters
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
Art.	Artikel
AstV	Ausschuß der Ständigen Vertreter
AT	Österreich
BBC	British Broadcasting Corporation
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BE	Belgien
BECTU	Broadcasting Entertainment Cinematograaph & Theatre Union
BEUC	Europäisches Verbraucherbüro
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
CLT	Compagnie Luxembourgoise de Télédiffusion
CoR	Committee of the Regions
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CREST	Commitee of Research Experts in Science and Technology
DG	Directory Generale
d.h.	das heißt
DSF	Deutsches Sportfernsehen
ebd.	ebenda
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EBU	European Broadcasting Union
EC	European Community(ies)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGAKU	Europäischer Gewerkschaftsausschuß für Kunst, Medien und Unterhaltung
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund

EGF Europäische Grafische Föderation

EGKS Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

EGTA European Group of Television Advertising

EGV Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften

ENPA European Neswpaper Publishers' Association

EP Europäisches Parlament

EPC European Publishers Council

EPZ Europäische Politische Zusammenarbeit

ESC Economic and Social Committee

etc. et cetera

ETUC European Trade Union Confederation

EU Europäische Union

EUGH Europäischer Gerichtshof

EUV Vertrag über die Europäische Union

EWG Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWGV Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

FAEP Federation of Associations of Periodical Publishers

FCC Federal Communications Commission

FERL Europäische Föderation Freier Radios

FIEG Federazione Italiana Editori Giomali

FKVO Fusionskontrollverordnung

FRT Federazione Radio Televisioni

FSRL Fernsehrichtlinie

GASP Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GATT General Agreement on Tarifs and Trade

GB Großbritannien

GD Generaldirektion

ggf. gegebenenfalls

GmbH Gesellschaft mit beschränkter Haftung

M4G Holland Media Group

i.e.S. im engeren Sinne

IG Interessensgemeinschaft

IFJ European Group of the International Federation of Journalists

IPACA	Institut für Kino- und audiovisuelle Produktionen
i.S.d.	im Sinne des
ITC	Independent Television Commission
ITP	Independent Television Publications
ITV	Independent Television Association
i.w.S.	im weiteren Sinne
MGM/UA	Metro-Goldwyn-Mayer/United Artists Corporation
MPAA	Motion Pictures Association of America
MSG	Media Service GesellschaftmbH
RCS Group	RCS Editiori"Rizzoli Corriere della Serza"
resp.	respektive
RTE	Radio Telefis Eireann
RTL	Radio Télévision Luxembourg
sog.	sogenannte
u.a.	unter anderem
u.a.m.	und anderes mehr
UNICE	Union des Industries de la Communauté européenne
USA	United States of America
usw.	und so weiter
v.H.	von Hundert
VÖZ	Verband Österreichischer Zeitungsverleger
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation
WM	Weltmeisterschaft
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
z.B.	zum Beispiel
ZAW	Zentralverband der Werbewirtschaft
ZBJ	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
zit.n.	zitiert nach
z.T.	zum Teil
z.Z.	zur Zeit

Einleitung

Kommunikationspolitik gehört heute zu den explodierenden Politikfeldern. Dies macht es schwierig, dieses Politikfeld klar zu definieren. Nach dem Abschlußbericht der G7-Koferenz am 25. und 26. Februar 1995 in Brüssel gehören zum Bereich der Kommunikationspolitik die klassischen Medien Presse, Film, Rundfunk sowie die neuen medialen Möglichkeiten wie Telematik, Multimedia und Datenautobahn[1], wobei hier v.a. auf technische wie ökonomische Fragen abgestellt wird. Ein weiteres Teilgebiet der Kommunikationspolitik sind aber auch die mit den genannten Medien verbundenen Freiheitsrechte, die hier nach Bullinger als „medienübergreifende Kommunikationsfreiheiten" bezeichnet werden sollen.[2] Kommunikationspolitik befaßt sich also mit den Teilaspekten Technik, Märkte und Freiheit der klassischen wie neuen Medien. Franz Ronneberger versteht Kommunikationspolitik als den Überbegriff für Medienpolitik. Für ihn umfaßt dieser Begriff „alle jene Zielvorstellungen und Maßnahmen, die der Pflege der gegenwärtig bestehenden Massenmedien dienen, einschließlich der Konkurrenzbeziehungen zwischen ihnen".[3]

Hauptakteure in der Medienpolitik aus dem Bereich der Kommunikationsindustrie sind: Telekommunikationsgesellschaften, Hersteller von Informations- und Kommunikationstechnik, Mobilkommunikationsunternehmen, Fernsehverteil-Kabelgesellschaften, Hörfunk und Fernsehanstalten, Verleger und Filmproduzenten.[4] In zunehmenden Maße müssen auch Eisenbahnen und Energieunternehmen sowie andere Unternehmen, die ihre Netze geschäftsmäßig nutzen, berücksichtigt werden.

Zu einem wichtigen Akteur in der Medienpolitik hat sich die Europäische Union[5] entwickelt, die sich für die Liberalisierung des Medienmarktes sowohl für die klassischen als auch für die neuen Medien einsetzt. Die medienpolitischen Aktivitäten der verschiedenen EU-Institutionen haben zu Beginn der 80er Jahre begonnen und bezogen sich ursprünglich nur auf die Schaffung eines Binnenmarktes für Fernsehprogramme, deren Ergebnis die Fernsehrichtlinie 1989 war. Heute betreibt sie Politik auch

---

1 vgl. Wittkämper (1996), S. 2-3
2 Bullinger zit.n. Wittkämper (1996),S. 3
3 Franz Ronneberger 1986 zit.n. Kleinsteuber (1996), S. 18
4 vgl. Wittkämper (1996), S. 9
5 Da sich die Thematik dieser Arbeit auf die erste Säule des Vertrages über die Europäische Union bezieht, werden die Begriffe Europäische Union (EU) und Europäische Gemeinschaft(en) (EG) synonym verwendet.

in den Mediensektoren Telekommunikation und Mobilkommunikation, was unter dem Titel „Europas Weg in die Informationsgesellschaft“ zusammenzufassen ist. Innerhalb der klassischen Medien engagiert sie sich – wie zu Beginn der 80er Jahre - vor allem im Bereich der audiovisuellen Medien und hier insbesondere in der Förderung der europäischen Film- und Programmindustrie.

Das Auftreten der Europäischen Union im Medienbereich ist eng verknüpft mit der Entwicklung der neuen Übertragungstechnologien Kabel und Satellit sowie der Deregulierung des Fernsehmarktes in den Mitgliedstaaten in den 80er Jahren. Durch den technologischen Fortschritt ist das Fernsehen endgültig grenzüberschreitend geworden, da Fernsehprogramme nun eine weitaus größere Verbreitung haben als mit der herkömmlichen terrestrischen Übertragungsweise, die sich lediglich in grenznahen Gebieten möglich war. Mit den Übertragungstechniken Kabel bzw. Satellit können nun aber Fernsehprogramme im gesamten Nachbarstaat oder gar (EU)-europaweit empfangen werden. Damit erhielt das Fernsehen eine internationale Dimension, die nach einer rechtlichen und politischen Ordnung verlangte, um Diskriminierung zu vermeiden, also den freien Fluß von Information zu sichern. Die Deregulierung der Fernsehmärkte trug insofern zur Grenzüberschreitung bei, da neue kommerziell-ausgerichtete Fernsehveranstalter entstanden, die eine grenzüberschreitende Geschäftsaktivität betrieben, die v.a. unter Konzentrationsgesichtspunkten nicht allein von nationalen Stellen zu kontrollieren war/ist.

Die EU-Institutionen, insbesondere das Parlament und die Kommission, erkannten die Notwendigkeit einer internationalen Regelung sehr früh (Anfang/Mitte der 80er Jahre). Die Schaffung internationaler Regelungen, zumindest was die EU betrifft, gestaltete sich jedoch äußerst langwierig. Dies hing einerseits mit inhaltlichen Streitpunkten, andererseits mit einer von einigen Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland und Dänemark) geführten Kompetenzdiskussion zusammen. So sprach sich die deutsche Bundesregierung gegen eine EU-Kompetenz für das Fernsehen aus, um nicht in den Verdacht zu geraten, in die Kulturkompetenz der deutschen Bundesländer einzugreifen. Die Dänen sprachen der EU aus kulturpolitischen Gründen die Kompetenz ab. Bei der inhaltlichen Debatte wurde v.a. das Kapitel III der Fernsehrichtlinie diskutiert, welches die sog. Quotenregelung umfaßt, also die Festlegung einer Quote, die die Fernsehveranstalter verpflichtet einen Teil der Sendezeit mit EU-europäischen Programmen zu gestalten. Die Ursache dieses Problems lag darin, daß angesichts der internationalen

Dimension des Fernsehmarktes jede EU-eigene Regelung internationale Folgen haben mußte. So erklärt sich die Debatte über die Quotenregelung, daß einige Mitgliedstaaten ihre außereuropäischen Märkte für ihre Produktionen gefährdet sahen, da die Gefahr bestand, daß die von der EU-Regelung betroffenen Staaten ebenfalls ähnliche protektionistische Maßnahmen ergreifen würden, um ihre Programmindustrie zu schützen. Diese Ansicht vertraten v.a. Großbritannien, Spanien und Portugal. In diesem Zusammenhang ist auch die ablehnende Haltung des außereuropäischen Akteurs USA von Bedeutung. Die USA drohten, bei der Einführung einer EU-Quote die laufenden GATT-Verhandlungen scheitern zu lassen (Uruguay-Runde 1989), da nach Ansicht der USA eine EU-Quote als protektionistische Maßnahme nicht mit dem GATT vereinbar sei. Den Hintergrund für diese ablehnende Haltung der USA bildeten aber zu erwartende Einnahmensverluste der US-Programmindustrie, die den europäischen Markt beherrscht. Der Druck von seiten der USA, die Uneinigkeit innerhalb des Rates und das Festhalten des Parlaments an der Quotenregelung ließen das Projekt Fernsehrichtlinie fast scheitern. Sie wurde erst drei Jahre nach dem ersten Vorschlag der Kommission 1989 „in letzter Minute" verabschiedet.

Ist die Fernsehrichtlinie ursprünglich mit dem ordnungspolitischen Ziel geschaffen worden, einen Binnenmarkt für Fernsehsendungen zu schaffen, so wird sie heute zusammen mit dem MEDIA-Programm als industriepolitische Förderungsmaßnahme für die Stärkung der europäischen Programmindustrie gesehen. Von der Kommission werden beide Fördermaßnahmen positiv bewertet, da einerseits verschiedene europäischen Kinofilme zu Kassenschlagern wurden, andererseits sich in den 90er Jahren sich ein anhaltender Trend zur Ausstrahlung europäischer Sendungen entwickelt hat.[6]

Der audiovisuelle Markt in der Europäischen Union ist heute mit seinen rund 370 Millionen Menschen weltweit der größte. Sein Wachstumspotential wird für die nächsten zehn Jahre auf 70% geschätzt.[7] Dieses geschätzte Wachstum ergibt sich aus der Zunahme der direkten Haushaltsausgaben (interaktives Fernsehen, multimediale Dienste) gegenüber den indirekten Einnahmen aus Werbung und Lizenzgebühren. Es wird angenommen, daß die direkten Ausgaben von einem Drittel auf die Hälfte der Gesamt-

---

[6] vgl. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Audiovisuelle Politik (1998), o.S.

[7] vgl. Oreja (1997a), o.S.

einnahmen dieses Wirtschaftssektors steigen werden, wobei dies auf die Zunahme der Abonnenten der neuen audiovisuellen Dienste zurückgeführt wird.[8]

Die audiovisuellen Märkte – europäisch und nicht-europäisch - sind am Ende der 90er Jahre durch eine „duale Bipolarität“ gekennzeichnet:[9]

- „Fernsehprogramme werden hauptsächlich mit nationalen oder amerikanischen Produktionen gemacht, wobei die US-Produktionen in der Regel einen größeren Anteil haben;
- die Spielfilmmärkte sind in unterschiedlichem Umfang von amerikanischen Filmen beherrscht; die restlichen Marktanteile gehen an nationale Filme.“

Für die größeren Märkte gilt weiters, daß nicht-nationales europäisches Material an dritter Stelle weit hinter den amerikanischen Filmen liegt. „Über die Gründe der starken amerikanischen Präsenz auf den internationalen und europäischen audiovisuellen Märkten, insbesondere im Filmgeschäft, gibt es viele Untersuchungen. Im wesentlichen sind folgende Aspekte dafür ausschlaggebend:

- Amerikanische Produktionen können sehr wettbewerbsfähig auf dem Weltmarkt angeboten werden, da ihre Produktionskosten in größerem Umfang als in anderen Ländern durch den Verkauf auf dem großen und homogenen Heimatmarkt eingespielt werden;
- Exportvorteile durch die englische Sprache;
- außerordentlich wirksame Marketing- und Werbekampagnen;
- die Schaffung einer Art globalen audiovisuellen Sprache und Grammatik durch die Hollywood-Filmindustrie in diesem Jahrhundert;
- die Dynamik der amerikanischen Branche und die hohe Qualität vieler ihrer Produkte sowie der entsprechenden Marketingkampagnen;
- die fehlende Konkurrenz durch andere audiovisuelle Branchen, die sich den Herausforderungen nur unzureichend stellen;
- die intensive und kontinuierliche Förderung durch die amerikanische Regierung.“[10]

Die Dominanz der amerikanischen Produktionen in Europa läßt sich auch an verschiedenen Marktdaten festmachen. So ist der Marktanteil der amerikanischen Filme in

[8] vgl. Oreja (1997b), o.S.
[9] vgl. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Audiovisuelle Politik (1998), o.S.
[10] vgl. ebd.

europäischen Kinos in den letzten zehn Jahren von 56 auf 78% gestiegen, während sich der Marktanteil der europäischen Filme im selben Zeitraum von 19 auf 10% verringert hat. Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß die amerikanischen Filmproduzenten verstärkt auf Einnahmen aus dem Export ihrer Filme setzen.[11] So ist die Filmindustrie nach der Luft- und Raumfahrtindustrie heute die zweitgrößte Exportbranche der USA.[12]

Die „Großen" der amerikanischen Filmindustrien erzielen heute 43% ihrer Einnahmen aus dem Exportgeschäft, vor zehn Jahren waren es lediglich 30%. 1996 waren dies 12.095 Millionen USD gegenüber 9.083 Millionen USD auf dem Inlandsmarkt. Ausschlaggebend für dieses Wachstum ist der Verkauf an ausländische Fernsehsender, insbesondere Pay-TV-Kanäle. Letztere machen heute bereits 27,5% der Gesamteinnahmen der großen amerikanischen Produktionsfirmen aus. Neben dem Export ihrer Produkte setzten die großen Produktionsfirmen verstärkt auch auf die Einrichtung von Spartenkanälen in Europa (z.B. Disney Channel in Frankreich).[13]

Der Erfolg der amerikanischen Produkte in Europa hängt eng mit Vertrieb der Programme zusammen. Hat die US-Industrie hier hohes Niveau erreicht, so läßt die europäische Situation zu wünschen übrig, obwohl die Europäer quantitativ gesehen mehr Filme produziert haben. So sind in Europa 1996 669 Filme produziert worden, in den USA dagegen nur 421 und in Japan nur 279. Der Vertrieb europäischer Filme außerhalb des Heimatlandes gestaltet sich äußerst schwierig. Besonders niedrig ist die Exportrate innerhalb der EU, d.h. „der Anteil der Zuschauerzahlen außerhalb des Heimatmarktes im Verhältnis zu den Zuschauerzahlen innerhalb der Europäischen Union insgesamt, einschließlich des Heimatmarktes". So liegt sie für deutsche Filme bei 8,8, für französische bei 16,2 und italienische Filme bei 27,9%. Erfolgreich sind dagegen nur die britischen Filme, die zwei Drittel ihrer Zuschauer in anderen EU-Ländern erreichen. Dabei ist zu beachten, daß die Vermarktung auf dem britischen Markt wegen der Dominanz von US-Vertriebsfirmen auf diesem Markt[14] sehr schwierig ist.[15]

---

[11] vgl. ebd.
[12] vgl. Oreja, Marcelino (1997b), o.S.
[13] vgl. Bericht der Hochrangigen Gruppe (1998), o.S.
[14] 1997 entfielen 78% der Kinoeinnahmen im britischen Markt auf die fünf großen US-Vertriebsfirmen.
[15] vgl. Bericht der Hochrangigen Gruppe (1998), o.S.

Die Dominanz der US-Produkte auf dem europäischen Markt beeinflußt auch die USA/EU-Handelsbilanz. Beim US-Handel mit Filmen, Fernsehprogrammen und Videos verzeichnete die EU 1996 eine negative Handelsbilanz in der Höhe von 5,6 Mrd Dollar (das entspricht 250.000 Arbeitsplätze). Seit 1989 hat kein EU-Mitgliedstaat mehr eine positive Handelsbilanz mit den USA auf diesem Gebiet erzielt. Damals erwirtschaftete das Vereinigte Königreich noch ein Plus von 66 Million GBP (das 1996 in ein Defizit von 191 Million GBP umgeschlagen ist).[16]

Es gilt also, dieses Defizit zu verringern bzw. den Marktanteil der europäischen Programmindustrie zu erhöhen. Die Marktanteile europäischer Filme in einigen Mitgliedstaaten geben seit 1997 Anlaß für einen leichten Optimismus. Zu diesen Staaten gehören beispielsweise Frankreich (35 %), Spanien (30 %), Italien (40 %) und Deutschland (17 %). Dennoch muß angemerkt werden, daß diese Zunahme zumeist erfolgreichen Filmen in ihren Heimatmärkten zu verdanken ist. Auf dem Absatzmarkt Fernsehen konnten europäische Produktionen ebenfalls ihre Marktanteile gegenüber amerikanischen verbessern, was auf verschiedene europäische bzw. einzelstaatliche Förderungsmaßnahmen zurückzuführen ist.[17]

Für das Jahr 2005 wird prognostiziert, daß der Anteil die Gesamteinnahmen von 28% (1995) auf 30% erhöht werden kann. Die Einnahmen der europäischen Programmindustrie können dabei um 55% gesteigert werden. Besonders hohe Marktzuwächse werden der Programmindustrie im Teilmarkt „Free-to-air-Fernsehmarkt“ (Kino, Video, Pay-TV, interaktives Fernsehen und Multimedia-Anwendungen) prognostiziert. In diesem von US-amerikanischen Produkten dominierten Markt, kann der Marktanteil der Europäer von 13% (1995) auf 21% (2005) gesteigert werden, ohne daß die bisherige Politik verändert würde. Trotz dieser möglichen Steigerung ist aber festzuhalten, daß die europäische Programmindustrie auf ihren Heimatmärkten weiterhin nur eine untergeordnete Rolle spielen wird.[18]

Eng verknüpft mit der Steigerung der Marktanteile ist auch die Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Sektor. Die Kommission hat die Zahl der unmittelbar in der Kino- und Fernsehbranche Beschäftigten für 1995 mit einer Million angegeben. Wenn

[16] vgl. ebd.
[17] vgl. ebd.
[18] vgl. ebd.

die oben genannten Marktentwicklungen für diesen Sektor eintreten, könnte die Anzahl der Beschäftigten verdoppelt werden.[19]

Die Investitionen der Fernsehveranstalter in die Programmindustrie werden auf knapp 15 Mrd ECU geschätzt, wobei davon drei Viertel auf deutsche, britische, französische und italienische Fernsehveranstalter entfallen. „Im Vereinigten Königreich, Italien, Frankreich und Portugal sind die Fernsehanstalten per Gesetz zu Investitionen in die Filmindustrie verpflichtet. In der Tat sind sie in diesen Ländern maßgeblich an der Finanzierung von Kinofilmen beteiligt. Beispielsweise wurde im Vereinigten Königreich 1997 mehr als ein Drittel der Filmproduktionen von Fernsehanstalten kofinanziert. In Italien wurde ein neues Gesetz erlassen, demzufolge öffentlich-rechtliche Sender verpflichtet sind, 20 % ihrer Gebühren in Fernseh- oder Kinofilme zu investieren. Gleichzeitig werden private Fernsehveranstalter verpflichtet, 30 % ihrer Gesamtinvestitionsaufwendungen in die Produktion oder den Erwerb von europäischen Filmen fließen zu lassen. In Frankreich kommen die Fernsehveranstalter für 42 % der Investitionen in der Filmindustrie insgesamt auf. Mehr als die Hälfte davon entfällt auf Auftragsproduktionen für Canal+ bzw. Eigenproduktionen des Senders. Die in Portugal erhobene 4%ige Fernsehwerbesteuer bildet eine wichtige Einnahmequelle für die vom Portugiesischen Institut für Kino- und audiovisuelle Produktionen (IPACA) bereitgestellten Fördermittel.“[20] Aber auch in Ländern, in denen keine gesetzliche Verpflichtung zu Investitionen besteht, investieren die Fernsehsender erhebliche Mittel in die Produktion. In Deutschland werden ca. 50% der Filme in Koproduktion mit den Fernsehsendern gedreht. In Spanien bezahlte der öffentlich-rechtliche Fernsehsender RTVE 12 Mio ECU für den Erwerb der Vertriebsrechte an spanischen Filmen. Der Aufwärtstrend der europäischen Produktionen kann anhand der folgenden Punkte allgemein zusammengefaßt werden:

- „Mit dem Aufkommen des Privatfernsehens herrscht in der Branche ein stärkerer Wettbewerbsdruck, und die Nachfrage nach neuen Produktionen wächst;
- im Fernsehen bevorzugen die meisten Zuschauer Sendungen, die in ihrer Muttersprache gedreht sind und die eigene Kultur widerspiegeln;

---

[19] vgl. ebd.
[20] vgl. ebd.

- amerikanische Produktionen werden nicht nur immer teurer, sondern scheinen auch an Kreativität zu verlieren.“ [21]

Ziel der AV-Politik auf EU-Ebene ist es weiterhin, die europäische Industrie in diesem Sektor (international) wettbewerbsfähig zu machen (zu fördern) und damit neben industriellem Wachstum auch Arbeitsplätze zu schaffen. Die Fernsehrichtlinie resp. ihre Revision gehört hier zu den von der Kommission genannten Instrumenten zu Verwirklichung dieses Ziels[22], wobei hier insbesondere das Kapitel III der Richtlinie „Förderung und Verbreitung der europäischen Programme“ gemeint ist, welches – wie bereits erwähnt - den umstrittensten Teil der Richtlinie bildet.

Im allgemeinen Kontext der europäischen AV-Politik wird die Fernsehrichtlinie als „Eckstein des europäischen Medienraumes“ bezeichnet, da sie die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Geschäftstätigkeit der Fernsehsender im Binnenmarkt ermöglicht. Positiv wird v.a. die Revision der Richtlinie bewertet: Sie gilt als aktueller, klarer und umfassender als die Fassung von 1989. Inwieweit dies wirklich der Fall ist, oder ob die Neuerungen und Änderungen nicht nur bloß kosmetischer Natur sind, soll in Kapitel 4 dieser Arbeit herausgefunden werden. Unbestritten bleibt sicherlich die Feststellung von Kommissar Oreja, daß mit der Revision der Fernsehrichtlinie der Fernsehsektor weiter liberalisiert wurde.[23]

Für die Analyse von Politiken, die auf EU-Ebene formuliert werden, eignet sich am besten die Policy-Netzwerk-Analyse, da mit dieser das Bargaining der supranationalen Ebene und gleichzeitig jenes zwischen den einzelnen Ebenen nachvollzogen werden kann. Um den Revisionsprozeß der Fernsehrichtlinie und sein Ergebnis darzustellen, wird in dieser Arbeit im Rahmen derartigen Analyse der Schwerpunkt auf der vertikalen Dimension des Netzwerkes gelegt, wobei v.a. das Verhalten supranationale Ebene, also der EU-Institutionen von Interesse ist. Die Analyse basiert auf dem Richtlinientext von 1989 und wird nach den inhaltlichen Schwerpunkten der Richtlinie durchgeführt. Die horizontale Ebene des Netzwerkes, also die nichtstaatlichen öffentlichen und privaten Akteure werden, wird zusätzlich an den zentralen Punkten eingeblendet, wobei

[21] vgl. ebd.

[22] vgl. Oreja (1997a); weitere Instrumente sind das MEDIA-Programm und der europäische Garantiefonds zur Förderung der Film- und Fernsehindustrie.

[23] vgl. Oreja (1997b), o.S.

davon ausgegangen wird, daß die Hauptinteressen der verschiedenen Akteure (Werbeindustrie, Fernsehveranstalter) im Policy-Netz gleich geblieben sind.

Mit der beginnenden Digitalisierung der Medien- und Informationsindustrien in den 90er Jahren kommt es zu einer Verschmelzung der einst getrennten Bereiche Medien, Telekommunikation und elektronische Datenverarbeitung (Konvergenz). Begünstigt wird diese Konzentration durch eine neoliberale Ordnungspolitik, also dem Rückzug des Staates aus der Medienpolitik, die Privatisierung und Kommerzialisierung begünstigt und Konzentrationsprozesse fördert. Kennzeichen des internationalen TV-Marktes in den 90er Jahren sind:[24]

- Förderung von Pilotprojekten für interaktives Fernsehen und damit verbunden eine Förderung der Multimedienkonzentration
- Aufgabe des Prinzips „Öffentlichkeit" durch die Zunahme der Selbstkommerzialisierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter
- Enormer Preisanstieg für Filmrechte durch erhöhte Nachfrage aufgrund der Zunahme der Programme im Zuge der Deregulierung des Fernsehmarktes.

Mit der Zunahme der Fernsehsender in den letzten Jahren ist die Nachfrage nach Fernsehsendungen gestiegen. Die hat die Preise für Fernsehprogramm enorm in die Höhe getrieben. So sind die Kosten für Fernsehfilme, Serien, Spielfilme, Situationskomödien und Dokumentarfilme zwischen 1990 und 1995 real um ca. 5% pro Jahr angestiegen. Bei den Preisen für Sportübertragungsrechte ist eine ähnliche Entwicklung zu bemerken. So zahlte der deutsche Medienunternehmer Leo Kirch rund 1,7 Mrd ECU für die Senderechte der Fußballweltmeisterschaften 2002 und 2006. Die Rechte an der Fußballweltmeisterschaft 1990, 1994 und 1998 kosteten rund 241 Millionen ECU.[25]

Die Annahme, daß diese erhöhten Kosten für Produktionen durch die Globalisierung der Märkte wieder wett gemacht werden können, trifft für den europäischen Kontext nicht zu, da die Inhalte zumeist für die Zuschauer eines bestimmten Landes ausgerichtet sind und sich bis auf wenige Ausnahmen grenzüberschreitend nur sehr schwer vermarkten lassen.[26]

---

[24] vgl. Becker (1996) S. 49-50

[25] vgl. Bericht der Hochrangigen Gruppe (1998), o.S.

[26] vgl. ebd.

Der europäische audiovisuelle Markt ist durch hohe Marktkonzentration gekennzeichnet, die sich durch die digitale Technik, die sehr kostenintensiv ist, weiter verstärken wird. Die Ursachen für diese Konzentration liegt v.a. in dem hohen finanziellen Kostenaufwand für audiovisuelle Produktionen und den damit verbundenen hohen Marktzutrittsbarrieren für Neueinsteiger. Die Zunahme der Fernsehkanäle in den letzten Jahren hat zu einer vermehrten Nachfrage nach AV-Produktionen geführt, wodurch die Preise v.a. für Filme für das Fernsehen, insbesondere Spielfilme, in die Höhe getrieben wurden. Da diese Produkte ausschlaggebend für den Erfolg eines Senders sind, weil dadurch größere Reichweiten und dadurch wiederum höhere Werbeeinnahmen erzielt werden können, können Neulinge aufgrund der hohen Kosten für die Programme nur schwer auf diesem Markt Fuß fassen.

Die hohen Programmkosten führ(t)en gleichzeitig aber auch zu Konzentrationen zwischen Medienunternehmen aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen (z.B. Rundfunk und Telekommunikation). Mit Hilfe der digitalen Technik können Verbundvorteile, die eine Kostensenkung bewirken, genutzt werden, da die Inhalte problemlos in verschiedenen Formaten verwendet werden können, ohne daß das Produkt wesentlich verändert werden muß. Diese Medienkonzerne werden als vorteilhaft für den globalen Wettbewerb gesehen. Dennoch verweist die Kommission darauf, daß der Mißbrauch der entstehenden marktbeherrschenden Stellung vermieden werden muß.

Von den EU-Institutionen befaßten sich der Europäische Rat, der Kulturministerrat, die Kommission und das Parlament mit Medienkonzentration. Während das Europäische Parlament zwei Entschließungen zu dem Thema verabschiedete, in denen es eine eigene EU-Antimedienkonzentrationsregelung forderte, befaßten sich der Europäische Rat und der Kulturministerrat im Zusammenhang mit Revision der Fernsehrichtlinie mit der Thematik. So hat der Europäische Rat in den Schlußfolgerungen des Vorsitzes hingewiesen, daß die publizistische Vielfalt der Programmanbieter unterstützt werden sollte. Der Kulturministerrat forderte die Kommission auf, daß sich der Richtlinienvorschlag für die Revision der Fernsehrichtlinie u.a. auch auf die Wahrung der Meinungsvielfalt beziehen sollte. Da sich die Richtlinie aber in erster Linie auf das Fernsehen und hier auf die Förderung der europäischen Programmindustrie bezieht und da das Parlament vehement eine medienspezifische Konzentrationsregelung forderte, versuchte die Kommission das Rechtsetzungsverfahren für eine derartige Maßnahme einzuleiten.

Als erster Schritt der Kommission hin zu einem Richtlinienvorschlag kann das Grünbuch zur Medienkonzentration von 1992 bezeichnet werden. Das Grünbuch enthielt einen Fragebogen, durch den ermittelt werden sollte, ob die Notwendigkeit für eine Gemeinschaftsaktion besteht. Diese Fragebogenaktion leitete einen Konsultationsprozeß bei den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und auf der nichtstaatlichen Ebene ein, der sich bis 1995 hinziehen sollte. Obwohl die Kommission nach der Analyse der Konsultationen betonte, daß eine Notwendigkeit für eine Gemeinschaftsaktion bestehe, konnte sie sich nicht auf einen Richtlinienvorschlag einigen; das Thema Medienkonzentration scheint von der politischen Tagesordnung der Kommission verschwunden zu sein. Übriggeblieben ist lediglich ein Vorschlag zur Erfassung der statistischen Daten des Medienbereichs aus dem Jahr 1998, welcher im weitesten Sinne der Option II des Grünbuchs „Empfehlung zur Transparenz" entspricht.

Die Arbeit gliedert sich in sieben Kapitel. Im ersten Kapitel wird untersucht, ob der Policy-Ansatz für die Analyse der EU-Rechtsetzung tauglich ist. Im zweiten Kapitel wird ein Überblick über den institutionellen Aufbau der EU gegeben. Im dritten Kapitel wird die Frage nach der Kompetenz der EU für den Medienbereich diskutiert. Kapitel 4 befaßt sich mit der Entstehung und den Regelungen der Fernsehrichtlinie. Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über das europäische Wettbewerbsrecht im Zusammenhang mit Medienkonzentration, danach werden die wichtigsten Aspekte der Konzentrationskontrolle für den Medienbereich nach dem Medienrecht in der wissenschaftlichen Diskussion dargestellt. Im letzten Kapitel wird der Versuch der Kommission, eine (Anti-)Konzentrationsrichtlinie vorzuschlagen, analysiert.

1. Policy-Analyse und EU-Forschung

Die Policy-Science-Bewegung ist Anfang der 50er Jahre in den Vereinigten Staaten durch Anstöße von David Lerner und Harold D. Lasswell entstanden.[27] Untersuchungsziel ist, vom Handeln und von der Interaktion politischer Entscheidungsträger die inhaltliche Komponente zu erfassen.[28]

1.1 Policy-Analyse

Die drei zentralen Begriffe der Policy-Analyse sind *polity*, *politics* und *policy*. Dabei steht *polity* für die formalen Dimensionen von Politik, also Verfahrensregeln, Institutionen, Normen udgl., *politics* für die prozessuale Dimension (Entscheidungsprozesse, Konfliktaustragung, Durchsetzung von Zielen und Interessen etc.) und *policy* für die inhaltliche Dimension (Problemverarbeitung und Aufgabenerfüllung durch das politisch-administrative System). Die Policy-Forschung beschäftigt sich also mit den „Bedingungszusammenhängen zwischen Politik-Strukturen, Politik-Prozessen und Politik-Inhalten."[29] Untersuchungsfragen sind:[30]

- Wie werden bestimmte gesellschaftliche Probleme zum öffentlich diskutierten und damit regelungsbedürftigen Problem?
- Wie verändern sich die ursprünglich anvisierten Problemlösungsvorschläge im Laufe ihrer Bearbeitung im politischen Prozeß?
- Welche Auswirkungen rufen die im politischen Entscheidungsprozeß gefundenen Lösungen in der Gesellschaft hervor?

„Policy" bezeichnet also die inhaltliche Dimension von Politik[31]. Hugh Heclo hat aus gängigen wissenschaftlichen Definitionen von *policy* vier zentrale Merkmale herausgearbeitet. So stellt er fest:

---

[27] Lerner/Lasswell (1951): The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method. Stanford, Cal.: Stanford Univ. Press. Vgl. auch Schubert (1991), S. 21

[28] David Easton 1965 zit.n. Staeck (1997), S. 34

[29] Schumann (1992), S. 6

[30] vgl. Naßmacher (1998), S. 115

[31] vgl. Jann (1981), S. 6

- „Policy is something biger than particular decisions, but smaller than general social movements."[32] „Der Begriff wird also für Phänomene mittlerer *Reichweite verwendet.*"[33]
- Der Begriff wird zur Charakterisierung einer *zweck- oder zielgerichteten Aktivität* verwendet.[34] „Policy ist a course of action intended to accomplish some end."[35]
- Policy soll nicht nur durch die artikulierten oder implizierten Zielsetzungen definiert werden, sondern auch durch die „tatsächlichen Handlungen, mit denen versucht wird, (...) Ziele zu erreichen".[36]
- Eine *policy* kann genau wie eine Entscheidung vorsehen, daß – dahinter stehen meistens „non-decisions"[37] -- nichts getan wird.[38]

Nimmt man das *Policy-Making-System*, das System der Politikproduktion, in den Blick, so kann man zwischen Policies i.e.S. und *policies* i.w.S. unterscheiden. Unter *policies* i.w.S. versteht man den gesamten Output des Policy-Making-System, unter *policies* i.e.S. Programme. Diese bilden das Ergebnis der Politikformulierung und enthalten folgende Elemente:[39]

- „bestimmte, zur Bearbeitung anstehende Probleme,
- mit dem Programm angestrebte Ziele,
- Annahmen über beabsichtigte Wirkungen und deren Zustandekommen, einen sog. ‚Wirkungsteil', und
- Angaben über die mit der Durchführung des Programms betrauten Institutionen und deren Aufgaben, einen sog. ‚Durchführungsteil'."

Interessensmittelpunkt der Policy-Analyse ist die inhaltliche Dimension, d.h. „die Inhalte staatlichen beziehungsweise öffentlichen Handelns, also ‚Public Policy' in all ihren Erscheinungsformen wie beispielsweise politische Entwürfe, Einzelentscheidun-

[32] Hugh Heclo 1972 zit.n. Jann (1981), S. 7
[33] vgl. Jann (1981), S. 7
[34] vgl. ebd.
[35] Hugh Heclo 1972 zit.n. Jann (1981), S. 7
[36] ebd.
[37] Bachrach/Baratz (1970)
[38] vgl. Jann (1981), S. 7
[39] vgl. Jann (1981), S. 49

gen oder Gesetze". Das wesentliche Ziel ist die systematische Beschreibung der unterschiedlichen *policies* unter folgenden Aspekten: Nominalkategorie, Wirkungen, Steuerungsprinzip und Beschaffenheit.[40]

- **Nominalkategorien**
  - bezeichnen einzelne Politikfelder.
  - bilden den Ausgangspunkt für die Analyse institutioneller Zusammenhänge.

- **Wirkung**
  - Es wird unterschieden zwischen distributiven und redistributiven *policies*. Distributive *policies* zeichnen sich dadurch aus, daß in den Augen der Betroffenen jeder - ohne Nachteil - das erhält, was er für angemessen betrachtet. Redistributive *policies* zeigen eine erkennbare Kosten-Nutzen-Rechnung. Die eine Gruppe erhält, was der anderen weggenommen wird. Sie verlaufen daher meistens - im Gegensatz zu distributiven *policies* - konfliktreich. Weitere Kategorien sind Regulation und Selbstregulation.[41]

- **Steuerungsprinzipien**
  - klären die Frage, auf welche Art und Weise (Instrumente) die angestrebte Wirkung der policies erzielt werden soll. Unterschieden wird die Steuerung nach Gebot/Verbot, Anreiz, Angebot, Überzeugung/Aufklärung und Vorbild.

- **Beschaffenheit**
  - beschreibt, woraus ein Programm konkret besteht. Dabei werden materielle und immaterielle Leistungen sowie regulative Elemente unterschieden.

Die Leistung dieses Systems liegt darin, daß es verschiedene analytische Verzweigungen eröffnet. Die Nominalkategorie erschließt – wie bereits erwähnt – das institutionelle Gefüge. Die Frage nach der Wirkung und nach dem Steuerungsprinzip verweist auf den Implementationsprozeß. Die Frage nach der Beschaffenheit einer policy eröffnet den Ausblick auf die Gestalt der policy.[42]

---

[40] Schumann (1992), S. 8-9, vgl. weiters Windhoff-Héritier (1987), S. 21-41
[41] Paul Sabatier 1975 zit.n. Jann (1981), S. 47
[42] Schumann (1992), S. 9-10

1.1.1 Policy-Zyklus

Als Merkmal der Policy-Analyse gilt, daß sie nicht statisch, sondern dynamisch, konkret und zyklusorientiert ist, wobei verschiedene z.T. parallel ablaufende bzw. sich überschneidende Phasen unterschieden werden.[43] Es besteht weder eine einfache noch eine hierarchische Beziehung zwischen den Phasen, sie können sich auch eigenständig entwickeln.[44] Im Rahmen der Policy-Analysen werden folgende Phasen unterschieden:

- **Problemdefinition**

Die Phase der Problemdefinition steht logischerweise am Anfang des Policy-Zyklus. Während dieser Phase wird festgelegt, welches der unendlich vielen Probleme einer politischen Lösung zugeführt werden soll, also Handlungsrelevanz besitzt. An der Problemdefinition können sich potentiell alle gesellschaftliche Gruppen, aber auch Individuen in privater und/oder öffentlicher Eigenschaft beteiligen, wenn sie der Überzeugung sind, daß die bestehende Situation geändert werden sollte.[45]

„Die Definition von Policy-Problemen und die Festlegung von handlungsrelevanten Problemaspekten wird durch normgeleitete Auswahlprozesse bestimmt, und es hängt vom politischen Durchsetzvermögen ab, wer sich mit seiner ‚Auswahl' durchsetzt."[46] Hinter der Problemdefinition stehen jeweils die politischen Forderungen. „Ein Policy-Problem bezeichnet also einen gesellschaftlichen Zustand, aus dem Teilaspekte hervorgehoben und als politisch lösbar und lösungsnotwendig erachtet werden."[47] Hier liegt freilich auch der zeitlich erste Ansatzpunkt für *nondecision* als Strategie.

- **Agenda-Gestaltung**

Wird ein gesellschaftliches Problem als Policy-Problem verstanden, so ist damit die Aufforderung verbunden, politisch und administrativ zu handeln bzw. Lösungsvorschläge zu entwickeln. Das Problem rückt in die Nähe des politischen Entscheidungsprozesses, steht aber noch nicht auf der politischen Tagesordnung. „Im Policy-Zyklus bildet die Agenda-Gestaltung die Brücke zwischen der Problemdefinition und der Po-

[43] Schumann (1992), S. 11
[44] vgl. Heinelt (1993), S. 317
[45] vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 67-68
[46] Windhoff-Héritier (1987), S. 68
[47] vgl. ebd.

litikformulierung."[48] Hier liegt, nebenbei bemerkt, der zweite Ansatzpunkt für *nondecision* als Strategie. Während der Phase der Agenda-Gestaltung wird also diskutiert, ob dem betroffenen Problem die Chance einer formalen Entscheidungsfindung geboten werden soll.[49]

- **Politikformulierung**

In der Phase der Politikformulierung wird eine *policy* beschlossen. „Informationen werden gesammelt, verarbeitet und zu Programmvorschlägen verdichtet, die sodann einem politischen Organ zur Entscheidung vorgelegt werden. Aus Konflikt- und Einigungsprozessen geht schließlich eine Entscheidung hervor, die dem Programm einen rechtlich verbindlichen Charakter und Legitimität verleiht."[50] In der Analyse der Phase der Politikformulierung werden u.a. folgende Fragen gestellt:[51]

- „Welcher Zusammenhang existiert zwischen politisch-institutionellen Strukturen und konkreten Policy-Entscheidungen?
- Wie schlagen sich Konflikte und Einigungsbemühungen zwischen den Akteuren, die die Problemdefinition und die Agenda-Gestaltung bestimmten, auf die Politikformulierung und die weitere Entwicklung der Policy nieder?"
- Welchen Einfluß haben *policies* auf *politics*?

- **Politikimplementation**

„Als Implementation (...) wird (...) die Durchführung von rechtsverbindlichen Entscheidungen bezeichnet, die durch politische und administrative Organe beschlossen wurden, seien es Gesetze, Verordnungen, Erlasse u.a.m. Die Entscheidungen (...) werden unter Beteiligung verschiedener öffentlicher und privater Organisationen, von Gruppen und Einzelpersonen mit durchaus divergierenden Zielen, konflikthaft oder konsensual, schematisch oder frei gestaltend in die Praxis umgesetzt."[52]

Die Phase der Implementation setzt ein, wenn als Ergebnis der Politikformulierung der Handlungsauftrag erteilt wird. Sie soll Policy-Ergebnisse hervorbringen. In der Praxis ist freilich der Übergang oft fließend. So versuchen einerseits die Akteure des

---

48 vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 69
49 vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 74
50 vgl. ebd.
51 vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 75-85
52 vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 86

Implementationsprozesses Einfluß auf die Politikformulierung zu nehmen, andererseits kommen während der Implementation Konflikte, die im Politikformulierungsprozeß nicht ausgetragen wurden, wieder zum Vorschein.[53]

Innerhalb der Implementationsforschung wird zwischen dem struktur- oder akteursorientierten und dem programmorientierten Ansatz unterschieden.[54]

- **Termination/Neuformulierung**

Die Politiktermination schließt an die Implementation an. Im Einzelfall kann es vorkommen, daß die Frage der Politiktermination recht früh in der Implementation gestellt wird. „Artikuliert sich während der Durchführung Unzufriedenheit mit Qualität und Handhabung einer Maßnahme, so kann dies Anlaß bieten, bereits vor einer natürlichen Zäsur (...) Programmänderungen in die Wege zu leiten."[55]

Daß Maßnahmen auslaufen, weil das Problem als „gelöst" gilt, ist jedoch eher die Ausnahme als die Regel. „Terminierungen stellen daher oft Substitutionen dar: Eine Maßnahme löst die andere ab." Als Gründe für die vollständige oder partielle Terminierung von Maßnahmen gelten: der Wunsch, neue Problemlösungen auszuprobieren; finanzielle Engpässe; Effektivitätsüberlegungen, olitisch-ideologische Motive oder technische Fortschritte (z.B. TBC-Impfung). Oft treten die Gründe jedoch in vermischter Form auf.[56]

1.1.2 Policy-Netzwerk und Politikarena

In Systemen der Politikproduktion („Policy-Making-Systems") können sich Policy-Netzwerke herausbilden. Sie entstehen dadurch, daß gesellschaftliche Akteure auf Dauer am politischen Prozeß teilnehmen wollen und der Staat in Gegenzug die Möglichkeit nutzt, sich durch diese Zusammenarbeit Informationen zu beschaffen. Einen Anreiz dazu bietet die Möglichkeit, auf diese Weise die Akzeptanz einer politischen Entscheidung zu erhöhen. Das Aufkommen von Policy-Netzwerken läßt Rückschlüsse zu. „Es ist ein Zeichen für einen ‚schwachen' Staat, aber es signalisiert gleichzeitig

---

[53] vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 86 u. 89
[54] vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 92-105
[55] vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 106
[56] vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 107

Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen demokratischen Gesellschaften."[57]

Bei der Untersuchung von politischer Steuerung und Entscheidungsproduktion im Rahmen von Netzwerken wird von der Annahme ausgegangen, daß "in modernen Gesellschaften ein hybrider Koordinationsmodus zwischen oder neben Markt und Hierarchie in Form von Netzwerken existiert, die zwischen verschiedenen relativ autonomen öffentlichen und privaten Akteuren gebildet werden. Die Koordination basiert bei Netzwerken auf Verhandlung und politischem Tausch - anstatt auf der 'unsichtbaren Hand' des Marktes und an Stelle des demokratischen (...) Entscheidungsmodus und dem administrativen Modus hierarchischer politischer Intervention und Kontrolle".[58]

Der Begriff *Policy-Netzwerk* zielt also auf die „institutionalisierten Beziehungen zwischen Akteuren in einzelnen Politikfeldern" ab.[59] Sie umfassen die Interaktion zwischen Akteuren, die mit unterschiedlichen, jedoch voneinander abhängigen Interessen „ein gemeinsames Handlungsproblem auf einer dezentralen, nicht hierarchischen Ebene bearbeiten".[60] Dabei schiebt sich die Vertikale über die einzelnen Ebenen des politisch-administrativen Systems, und die Horizontale überspannt legislative und exekutive Institutionen sowie organisierte Interessen (Verbände, Gewerkschaften).[61]

Obwohl Policy-Netzwerke sehr komplexe Gebilde sein können, sind sie doch durch bestimmte Akteure und deren spezifische Beziehungen zueinander strukturiert.[62] Zentraler Punkt einer Netzwerkanalyse ist deshalb auch die Untersuchung der Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren in einem Netzwerk und nicht der Einheit. Diese Beziehungen werden zumeist in Form von Kommunikation und Tauschvorgängen festgemacht, aber auch anhand von potentieller Interaktion subjektiver Art (z. B. Inrechnungstellen von dritten Personen bei bestimmten Einflußversuchen).[63]

Policy-Netzwerke funktionieren auf der Basis von Verhandlungen und politischem Tausch. Die Akteure stellen autonome Handlungsträger dar, die zwar voneinander abhängig, jedoch, was aber ihre Ziele betrifft, selbständig sind.[64] Die Voraussetzung für

[57] Mayntz (1993), S. 41
[58] Heinelt (1996a), S. 10
[59] Schumann (1992), S. 10
[60] vgl. Héritier (1993b), S. 432-433
[61] Schumann (1992), S. 10
[62] vgl. Heinelt (1996a), S. 11
[63] vgl. Pappi (1993), S. 85-86
[64] vgl. Heinelt (1996a), S. 11

Tauschgeschäfte ist, daß der Verhandlungsprozeß auf einer Ebene zentralisiert wird, „auf der ein breites Spektrum von Aufgaben koordiniert werden kann". Die Tauschgeschäfte werden nicht nur für die entsprechende *policy* gemacht, sondern übergreifen mehrere davon, so daß Vor- und Nachteile anderer Sachgebiete politisch verrechnet werden können.[65] Dies führt aber nicht zu einer "Umverteilung von Begünstigungen und Belastungen, sondern zur Kompensation von ungleicher Verteilung in einem Bereich durch entgegengesetzte ungleiche Verteilung in einem anderen Bereich".[66]

Die Akteure in einem Policy-Netz lassen sich in öffentliche und private einteilen. Dabei kann es sich um Individuen, Gruppen, Organisationen oder Institutionen handeln, die legitimiert sein werden, aber nicht müssen. Ausschlaggebend ist, daß sie einflußreich sind oder als einflußreich gelten.[67] Sie werden auch korporative Akteure genannt, da sie zumeist als „Funktionsträger ihrer Organisation handeln".[68] Die Macht eines Akteurs in einem Netzwerk hängt davon ab, wieviel der betreffende Akteur in das Netzwerk einbringen kann (finanzielle Ressourcen oder Information).[69]

Der Grund für das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure in einem Netzwerk ist oben nur angedeutet worden. An dieser Stelle ist nun festzuhalten, daß die Streuung der Ressourcen den Auschlag gibt. Nicht jeder Akteur verfügt über alle Ressourcen. Diese sind vielmehr auf verschiedene Akteure verteilt. In der Ressource-Dependence-Theorie wird dieser Umstand als Interdependenz bezeichnet. Im Netzwerk werden die verschiedenen Ressourcen zusammengeführt, damit ein gemeinsames Ergebnis erzielt werden kann, das individuell nicht erreicht werden kann.[70]

Akteure, Beziehungen und Grenzen des Policy-Netzes lassen sich nicht ausschließlich durch formale Institutionen oder institutionelle Regelungen bestimmen. Ausschlaggebend ist der soziale Prozeß, „durch den politische Probleme definiert, politische Handlungsoptionen selektiert und Affinitäten zwischen den Akteuren und zu bestimmten politischen Problemlösungen herausgebildet werden". Ein Policy-Netzwerk

[65] vgl. Albert (1997), S. 53
[66] Arthur Benz 1991 zit.n. Staeck (1997), S. 45
[67] vgl. Cooke (1996), S. 64-65
[68] Staeck (1997), S. 58
[69] vgl. Cooke (1996), S. 64-65
[70] vgl. Messner (1997), S. 42

ist also nicht nur Ausdruck institutionell strukturierter Akteurskonstellationen, sondern auch ein soziales System, das sich um dieses herum bildet.[71]

Die Machtstruktur in einem Policy-Netz ist meistens durch die Verteilung der wirtschaftlichen Macht bestimmt. Befindet sich beispielsweise ein Großunternehmen in einem Netzwerk, so wird dessen Macht fast immer ausschlaggebend sein.[72] Eine Rolle für die Machstellung in einem Policy-Netzwerk spielen nämlich die Ressourcen, die ein Akteur dem Netz zur Verfügung stellt. So nimmt die Zentralität eines Akteurs in einem Netzwerk mit steigenden Ressourcen zu.[73]

Was die Entstehungsbedingungen von Policy-Netzen betrifft, so wird davon ausgegangen, daß „wir es hier mit einer besonderen Erscheinungsform von Interessengruppeneinfluß auf die Politik oder von politischer Steuerung zu tun haben, die nur in modernen politischen Systemen auftritt". Auch wird angenommen, daß moderne Gesellschaften im Ergebnis der Unternehmenskonzentration immer mehr von Großunternehmen beherrscht werden, also die entsprechenden Netzwerke Beziehungen zwischen Organisationen nicht zwischen Personen sind. Politische Steuerung ist also nur noch in netzwerkartigen Gebilden durchsetzbar, in die die privaten Akteure eingebunden sind.[74]

Policy-Netzwerke können sich während des Policy-Zyklus verändern.[75] „So kann beispielsweise das Policy-Netz sich in der Phase der Politikformulierung anders darstellen als bei der Implementation, die Zahl der beteiligten Akteure in der Implementationsphase geringer, das Policy-Netz ‚geschlossener' sein als in der Politikformulierungsphase; es können neue Akteure auftauchen beziehungsweise schon in der Politikformulierungsphase mitwirkende Akteure ein größeres Gewicht bekommen." [76] Die Veränderung der Struktur und Mitgliedschaft in einem Netzwerk ist im Lauf der Zeit ein Indikator für politische Verschiebungen sowie Kompetenz- und Interessensverlagerungen.[77]

Franz van WAARDEN nennt sieben Dimensionen (Akteure, Funktionen, Strukturen, Institutionalisierung, Verhaltensregeln, Machtbeziehungen und Akteursstrategi-

---

[71] vgl. Heinelt (1996a), S. 11
[72] vgl. Cooke (1996), S. 65
[73] vgl. Aldrich/Pfeffer 1976 zit. n. Héritier (1993b), S. 433
[74] vgl. Pappi (1993), S. 88
[75] vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 58-61
[76] Schumann (1992), S. 12
[77] vgl. Cooke (1996), S. 66

en)[78], die für die systematische Beschreibung von Policy-Netzwerken eingesetzt werden können.

1. **Anzahl und Typen von Akteuren**

   Die Anzahl der Akteure in einem Netzwerk bestimmt dessen Größe. Durch die Zuordnung der Akteure zu Bereichen wie Politik, Administration, Privatwirtschaft oder Interessensvertretungen lassen sich Akteurstypen bilden[79]. Dies ist sinnvoll, weil der Charakter der Akteure das Netzwerk beeinflußt.

2. **Funktionen von Netzwerken**

   Als Kommunikationssysteme können Netzwerke für die Akteure verschiedene Funktionen haben. Die für die meisten Netzwerke zu bestimmenden Funktionen sind: Konsultation und Informationsaustausch, Verhandlungen über den Austausch von Ressourcen oder Ressourcenmobilisation, Koordination von interdependenten Aktionen, Kooperation bei der Politikformulierung, der Implementation und der Legitimation. Diese Funktionen sind abhängig von der Art der Beziehungen in einem Netzwerk. Die Verhandlungen setzen Konflikt oder Wettbewerb voraus.

3. **Strukturen von Netzwerken**

   Die Struktur eines Policy-Netzwerkes ergibt sich aus den Beziehungsmustern zwischen den Akteuren. Weitere wichtige Kriterien ergeben sich aus der Frage nach den Grenzen (offen oder geschlossen), der Art der Zugehörigkeit (freiwillig oder durch Zwang), der Organisation der Beziehungen zwischen den Akteuren (geordnet oder willkürlich), der Intensität und Dauer der Interaktion sowie der Natur der Interaktion (Konflikt, Wettbewerb oder Koordination).

4. **Grad der Institutionalisierung**

   Der Grad der Institutionalisierung resultiert aus der Struktur und der Stabilität eines Policy-Netzwerkes. Unter Stabilität wird verstanden, daß sich die Akteure in einem Policy-Netzwerk regelmäßigen Kontakt haben und dabei immer ähnliche Interaktionsregeln anwenden. Der Institutionalisierungsgrad ist in geschlossenen Netzwerken größer als in offenen.

5. **Verhaltensregeln**

   Die Verhaltensregeln bestimmen den Informationsaustausch innerhalb des Poli-

---

[78] Waarden (1992), S. 33-36
[79] Staeck (1997), S. 68

cy-Netzwerkes. Sie gehen auf die Wahrnehmung, die Einstellungen, das Interesse und den sozialen und kulturellen Hintergrund der einzelnen Akteure zurück. Netzwerke mit einem hohem Institutionalisierungsgrad können, wie Organisationen, eigene „Kulturen" und Konventionen entwickeln.

6. **Machtbeziehungen**
   Die Macht eines Akteurs in einem Policy-Netzwerk wird von seiner Verfügung über Ressourcen und deren Verteilung bestimmt.
7. **Handlungsstrategien der Akteure**
   Akteure des Policy-Netzwerkes verfolgen Strategien im Netzwerk und gegenüber dem Netzwerk. Netzwerke werden gebildet und/oder genutzt, um die Bedürfnisse, Interessen und Ziele der einzelnen Akteure zu befriedigen.

Der Begriff *Politikarena* ist weiter gefaßt. Es wird davon ausgegangen, daß „die antipizierte Wirkung einer bestimmten policy bei den Betroffenen Reaktionen auslöst, die den Prozeß der Politikformulierung, aber auch die Durchführung und gegebenenfalls die Neuformulierung prägen". Entscheidende Determinanten der Politikarena sind also folglich Kosten und Nutzen, wie sie von den Betroffenen gesehen bzw. erwartet werden, und Steuerungsstrategien, mit denen Kosten und Nutzen vermittelt werden.[80] Im Gegensatz zur Netzwerkanalyse werden hier also auch die Betroffenen der Entscheidung in die Untersuchung mit einbezogen.[81]

1.2 Tauglichkeit des Policy-Ansatzes für die EU-Forschung

Da die Policy-Analyse von ihrer Entwicklung her für die Analyse der *policies* nationaler politischer Systeme angewandt wurde, gilt es zu prüfen, ob sie auch für die Untersuchung von EG- bzw. EU-policies sinnvoll angewandt werden kann.[82]

Zunächst ist festzuhalten, daß die Anzahl der Ebenen, auf denen sich in der EU Politikformulierung abspielt, größer ist. Ferner gilt, daß dort die Politikfelder differenzierter und komplexer strukturiert sind als nationaler Systemen. Das liegt z.T. daran, daß bei zahlreichen *policies* hinsichtlich der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten Verwerfungen bestehen. Aus der Unter-

---

[80] Schumann (1992), S. 11
[81] vgl. Naßmacher (1998), S. 118-119
[82] Schumann (1992), S. 13

schiedlichkeit der Kompetenzverteilungen ergeben sich auch Unterschiede in den Rollen der EU-Organe und der Mitgliedstaaten und Unterschiede hinsichtlich der politischen Prozesse[83].

1.2.1 Policy-Netzwerke

Da die Netzwerkanalyse in der vertikalen Dimension besonders stark ist, können die supranationale Ebene (EU), die Ebene der Mitgliedstaaten und die subnationale Ebene in einem Mitgliedstaat zugleich erfaßt und auseinandergehalten werden, wobei die Ebene der Mitgliedstaaten zwischen die supranationalen und die subnationale Ebene eingebettet ist.[84] Dies ist wichtig, weil jede Ebene zwar eine eigene Funktion trägt, in ihrer Aufgabenwahrnehmung jedoch mit allen anderen verflochten ist.[85] Die Zuständigkeiten sind dabei über verschiedene Grenzen und Ebenen verteilt. Für die Europäische Union ist es kennzeichnend, daß die Aufgabenverteilung nicht nach Sachgebieten, sondern nach Kompetenzarten (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) erfolgt, d.h. die Organe der EU sind für die Rechtsetzung zuständig, die nationalen Organe für die Implementation, da die EU auf einzelstaatlicher Ebene über keine Verwaltungsbehörden verfügt. „Die Erfüllung von politischen Aufgaben erfolgt somit im Verbund.“[86]

Zur Komplexität trägt der Umstand bei, daß im Ministerrat die Regierungsvertreter die Entscheidungen nach den Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten fällen, was - wie schon erwähnt - oft Kompromißlösungen zur Folge hat.[87] Die hierarchisch höhere Ebene ist also von der unteren abhängig.[88] Diese Konstellation wiederholt sich weiter unten. Häufig ist der Typ des intergouvernementalen Akteurs zu finden. „So verstehen sich die vielen Kommission und Arbeitsgruppen zur Vorbereitung der europäischen Gesetzgebung vorrangig als intergouvernementale Einrichtungen, die neben professionellen Policy-Interessen die Anliegen der Mitgliedstaaten vertreten.“[89] Als Folge dieses verflochtenen Entscheidungsprozesses können langwierige Entscheidungsfindungen, suboptimale Entscheidungsergebnisse sowie eine schwerfällige administrative

[83] Schumann (1992), S. 14-15
[84] vgl. Heinelt (1996a), S. 10
[85] vgl. Staeck (1997), S. 37
[86] Staeck (1997), S. 35
[87] vgl. Staeck (1997), S. 36
[88] vgl. Scharpf (1985), S. 334
[89] vgl. Héritier (1993b), S. 436

Umsetzung der Entscheidungen genannt werden.[90] Das Problem besteht darin, „die für die entsprechende policy relevanten Policy-Netze und Politikarenen in verschiedenen Politikfeldern über die entsprechenden Ebenen hinweg" zu verknüpfen.[91]

Aber auch die horizontale Dimension, die gleichfalls bei der EU stärker durchgebildet ist als in nationalen politischen Systemen, läßt sich leichter erfassen. - Unterschiede zu nationalen Systemen zeigen sich hier insbesondere in der Rolle des Europäischen Parlaments, der transnationalen Verbände und der Öffentlichkeit im allgemeinen. - Hier geht es darum, den Einfluß, den öffentliche wie private Akteure bei den Verhandlungen auf nationaler wie supranationaler Ebene erlangen können[92], zu ermitteln. Berücksichtigt werden müssen aber auch die sog. externen Faktoren (z. B. wirtschaftliche Strukturen), da diese in der Formulierung, Durchführung und Neuformulierung von policies eine wesentliche Rolle spielen.[93] So war beispielsweise die Forderung Frankreichs nach einem höheren Quotenanteil europäischer Programme bei der Fernsehrichtlinie 1989 entscheidend von der starken Stellung der französischen Programmindustrie geprägt.

Nicht zuletzt geht die Entscheidungsfindung in die Breite, weil die Mitwirkung nicht auf den Kreis der Akteure beschränkt bleibt. So werden „epistemic communities" und „advocated coalitions" wirksam. Unter epistemic communities werden „networks of professionals with reconized expertise and competence in particular domain"[94] verstanden; so verläßt sich die Kommission beispielsweise stark auf das Committee of Research Experts in Science and Technology (CREST) bei der Vergabe von Forschungsförderungsmitteln. „Advocacy coalitions consist of elected and agency officials, interest group leaders, journalists and other actors (...) In EU politics, advocacy coalitions may be dedicated to defending national interests, broad political programmes (...) or issue-oriented action (...). For example, an advocacy coalition led by ‚greener' member states (Gremany, the Netherlands and Denmark), DG XI (environment) and environmetal non-governmental organizations worked to keep the idea of a common carbon/enregy tax on the EU's agenda in 1993/4 despite the opposition from the

---

90 vgl. Grande (1995), S. 462 u. 465
91 Schumann (1992), S. 14-15
92 vgl. Heinelt (1996a), S. 10
93 vgl. Schumann (1992), S. 16
94 Haas (1992), zit.n. Peterson (1995), S. 79

UK and the ‚cohesion countries'."[95] Für sich genommen sind weder epistemic communities noch advocacy coalitions Akteure oder gar Policy-Netzwerke. Vielmehr sind sie informeller Natur und konkurrieren innerhalb von Policy-Netzwerken um Einfluß.[96]

Die Netzwerkanalyse ermöglicht es, die Koalitionen festzumachen, auch die ungewöhnlichen, eher sachlich als sozioökonomisch begründeten, die verschiedentlich auftreten.[97] So konnte in dieser Arbeit häufig eine Interessensgleichheit der öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehanbieter festgestellt werden, die innerhalb der nationalen Policy nicht vorkommt.

Das Modell der Policy-Netzwerke zeigt nicht nur Koalitionen zwischen Akteuren in einem Netzwerk, sondern auch Verbindungen zwischen Policy-Netzwerken auf, welche bei Initiativen, die verschiedene Sektoren betreffen, auftreten. So verursacht beispielsweise die Entwicklung von neuen Standards bei der Multi-Media-Technologie eine Koordination zwischen den Akteuren der beiden Netzwerke „Audiovisuelle Medien" und „Telekommunikation".[98]

1.2.2 Policy-Zyklus und EU-System

- **Phase der Problemdefinition**

Als wesentliche Unterschiede zu nationalstaatlichen Systemen für die Phase der Problemdefinition lassen sich für die EU-Forschung folgende zwei Faktoren ausmachen: die interkulturelle Dimensionen und die Konstellation aus Kommission und Rat, die hier die Stelle vertritt, die in nationalen politischen Systemen das Politisch-Administrative System innehat. Die interkulturellen Dimension entsteht aus der Tatsache, daß es sich um 15 Mitgliedstaaten handelt, die, „zumindest partiell, andere normative Grundlagen und andere politische Kulturen aufweisen". Als Beispiele wären hierfür die unterschiedlichen Positionen zu wirtschafts- und ordnungspolitischen Fragen zu nennen. Was die Konstellation aus Kommission und Rat betrifft, so ist festzuhalten, daß die Kommission als Wahrerin und Hüterin der Verträge dem Rat, der sich aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten, die nationalstaatliche Interessen vertre-

[95] Perterson (1995), S. 79
[96] vgl. ebd.
[97] vgl. Héritier (1993b), S. 440
[98] vgl. Peterson (1995), S. 80

ten, zusammensetzt, gegenübersteht. Es ist auch anzunehmen, daß diese Faktoren nicht nur die Phase der Problemdefinition, sondern auch die weiteren Phasen beeinflussen.[99]

Auch sind die Anforderungen in der Phase der Agenda-Gestaltung in der EU sehr hoch. Es muß eine Mehrheit der Regierungen der Mitgliedstaaten nicht nur davon überzeugt werden, daß die entsprechende Materie einer Bearbeitung bedarf, sondern auch davon, daß diese auf EU-Ebene erfolgen muß.[100] Dies bedeutet zwar für jene Politikfelder, in denen die EU-Kompetenz akzeptiert ist, weniger Probleme, jedoch für jene Materien, bei denen dies nicht der Fall ist, kann dies ein unüberwindliches Hindernis darstellen.[101] Dies ist beispielsweise bei der Medienkonzentration der Fall, wo einige Mitgliedstaaten zwar Handlungsbedarf erkennen, die Mehrheit diese Materie jedoch lieber auf der Basis von nationalstaatlichen Bestimmungen regeln will.

- **Phase der Politikformulierung**

Die Analyse der Politikformulierung fragt „nicht nur systematisch nach den politisch-administrativen und externen Einflußfaktoren auf die Politikformulierung und deren Ergebnis (...), sondern darüber hinaus (...) [auch danach], wie dieses Ergebnis, die *policy*, über die entschieden wurde, konkret inhaltlich aussieht (Steuerungsprinzip, Beschaffenheit) und vor allem [danach], wie sie durchgeführt wird“. Es kommt sozusagen zu einer Abstimmung zwischen dem Steuerungsziel mit dem Steuerungsobjekt und Steuerungsmaßnahmen.[102] Es wird also darauf geachtet, welche Vorgaben die Phase der Politikformulierung für die weiteren Phasen macht (Konflikte, Ausklammerung von strittigen Punkten).[103] So wurde beispielsweise bei der Fernsehrichtlinie 1989 das Urheberrecht und der Hörfunk aus dem Gegenstandsbereich der Richtlinie ausgeklammert.

Für die EU heißt dies, daß ein Zwang besteht, die Interessen und Vorstellungen der 15 Mitgliedstaaten unter einen Hut zu bringen, was in vielen Fällen nur eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zur Folge hat. „Das bedeutet konkret, daß im Grunde häufig nur Rahmentscheidungen getroffen werden [wie beispielsweise bei der Fernsehrichtlinie], mit denen sich die Akteure im Ministerrat ein Stück weit von der

---

[99] Schumann (1992), S. 18
[100] vgl. Wallace (1983), S. 69
[101] Schumann (1992), S. 18
[102] vgl. Staeck (1997) S. 54
[103] Schumann (1992), S. 19

Last der Konfliktaustragung befreien können";[104] wo ein höherer Verlust an Entscheidungsmaterie eintritt, kann man die resultierenden *policies* getrost als Ergebnis von *nondecisions*, Nicht-Entscheidungen ansprechen, wie sie oben bereits thematisiert worden sind. Dieses Verfahren wird auch als *policy-without-law* bezeichnet.[105] Ein Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, daß keiner als Verlierer dasteht und sich die Regierungsvertreter ihrer jeweiligen nationalen Öffentlichkeit als Sieger präsentieren können.[106]

Die verschiedenen Standpunkte der Mitgliedstaaten können aber auch dazu führen, daß keine Einigung im Rat zustande kommt. Dies bildet für sich genommen noch kein Problem, denn Fortschreibung des *Status Quo* durch in Ermangelung von Konsens gibt es auch in nationalen politischen Systemen, besonders unter Koalitionsregierungen. Im Falle der EU stellt sich aber dennoch die Frage nach den Konsequenzen, denn in solchen Fällen kann es geschehen, daß auf nationalstaatlicher Ebene einschlägige *policies* in Eigenregie geführt werden. Ob die Policy-Forschung diese Fälle adäquat erfassen kann oder dies einer eigenen Klärung unter dem Stichwort „Policy-Forschung without policy" bedarf[107], ist eine müßige Frage. Benötigt werden bloß zusätzliche Forschungsanstrengungen.

- **Phase der Politikterminierung/Politikneuformulierung**

Die Besonderheit dieser Phase für die EU-Forschung besteht darin, daß hier eine Verlagerung von der nationalstaatlichen Ebene, die bei der Phase der Implementation in der Vordergrund rückt, auf die supranationale Ebene erfolgt.

Als Gründe für die Politikneuformulierung können u.a. genannt werden:[108]

- Überprüfung der policy nach einem bestimmten Zeitraum (z.B. Fernsehrichtlinie)
- Probleme mit der Erreichung der Ziele
- Späterkennung von Problemen durch sog. Programmverflechtungen erst in der Implementationssphase.

[104] Schumann (1992), S. 20
[105] vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 83
[106] Schumann (1992), S. 20
[107] So Schumann (1992), S. 20
[108] vgl. Schumann (1992), S. 23

Als wesentliches Merkmal dieser Phase für die EU-Forschung kann angeführt werden, daß es zu einer Schließung des Policy-Netzes kommt, also Akteure aus anderen Bereichen nicht mehr zu diesem Netz gehören, es sich also wieder auf die ursprünglichen Akteure beschränkt. Die Folge davon kann sein, daß Elemente, die über *package-deals*, die den Akteuren dieses Feldes aufgezwungen wurden, nun eliminiert werden können.[109]

Alle Phasen sind gekennzeichnet durch informelle Koordination zwischen den einzelnen Akteuren: in der Phase der Problemdefinition und des *agenda setting* durch einen strategischen „first move" (zumeist von einem Mitgliedstaat, der im betroffenen Politikfeld stark reguliert ist), in der frühen Phase der Politikformulierung durch „problem solving" und schließlich während der Politikformulierung durch „negative coordination, bargaining and compensation".[110]

Alle diese Besonderheiten, die auf der Ebene der EU auftreten, beeinträchtigen aber nicht die Anwendbarkeit des Modells des Policy-Zyklus. Man muß es nur, was faktisch auch geschieht, in Verbindung mit der Netzwerkanalyse einsetzen. „Das politische Mehrebenensystem der EU bedarf eines Analyseinstrumentes, das die komplexen Beziehungsstrukturen zwischen europäischer, nationaler und subnationaler Ebene aufzeigen kann. Der Policy-Netzwerkansatz stellt ein solches Instrumentarium dar, da dieses Konzept in der Lage ist, ein sich vertikal über mehrere Ebenen erstreckendes und horizontal verschiedene Akteure umfassendes politisches System zu analysieren."[111] Was die Anwendbarkeit des Beschreibungssystems für *policies* (Nominalkategorie, Wirkungen, Steuerungsprinzip und Beschaffenheit) betrifft, so ist nicht zu erkennen, warum es auf die EU nicht anwendbar sein sollte. In der Forschungspraxis ist hier allerdings noch kein Bedarf gesehen worden.

1.3 Verhandlungssysteme

Das Hauptziel von Verhandlungen ist, eine gemeinsame Entscheidung aller Beteiligten zu finden.[112] Ausschlaggebend für den Erfolg bzw. Mißerfolg von Verhandlungen sind die Interessenskonstellationen zwischen den einzelnen Beteiligten. Interessen können gleichgerichtet (gleiche oder komplementäre Ziele) oder entgegengesetzt (Ge-

---

[109] vgl. ebd.
[110] vgl. Héritier, (1996), S. 150
[111] vgl. Staeck (1997), S. 37
[112] vgl. Scharpf/Benz (1991) zit.n. Staeck (1997), S. 44

biets- oder Kompetenzkonflikte) sein.[113] Von ambivalenten Interessen wird gesprochen, wenn bei den Beteiligten gemeinsame und konkurrierende Interessen gleichzeitig auftreten.[114]

In den Policy-Netzwerken der EU ist Aushandeln in der Gestalt der *Verhandlung* der beherrschende Entscheidungsprozeß. Integraler Bestandteil jeder in Verhandlungssystemen gemeinsam zu beschließender Maßnahme sind Verteilungsfragen, die politisch bewältigt werden müssen. Wie bei allen Verhandlungen hängt der Ablauf von der Interaktionsorientierung ab. In der EU-Forschung werden von den vorhandenen Verhandlungsmodellen hauptsächlich zwei verwendet. Eines davon ist das Problemlösungsmodell. Es beschreibt aber eher den theoretischen Grenzfall. Lösungen, die für die Gesamtheit von Vorteil sind, würden die Akzeptanz von Verteilungsnachteilen voraussetzen.[115]

Das andere Verhandlungsmodell ist das ökonomische[116]. „Steuerungspathologien"[117] treten auf, wenn die Interaktionsorientierung individualistisch-egozentrisch oder kompetitiv ist. Die Spieltheorie spricht in diesem Zusammenhang von einem Verhandlungsparadox: Durch rationales Verhalten müßten für die Gesamtheit vorteilhafte Lösungen auch von dem Akteur angenommen werden, der davon am wenigsten begünstigt ist. Dieser ist aber zumeist auf den höheren Nutzen der anderen Akteure fixiert, so daß er diese Verteilungsungerechtigkeit ausgleichen will, was zum Scheitern der gemeinsamen Lösung führen kann.[118]

Freilich gibt es Auswege aus diesem Dilemma. Sie liegen in dem Versuch, die Problemlösung von den Verteilungsfragen zu trennen, so daß sich die Akteure auf die effizienteste Lösung konzentrieren können. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese Lösungsansätze Verteilungsfragen eigentlich nur auf eine andere Verhandlungsebene legen, denn das Problem tritt erneut auf, wenn es um die genaue Art der Ausgleichszahlungen oder Paketlösungen geht. Trotz dieser Schwierigkeit erscheinen solche Se-

---

113 vgl. Scharpf/Benz (1991) zit.n. Staeck (1997), S. 44
114 vgl. Scharpf (1988), S. 73
115 vgl. Wessels (1992), S. 44-45
116 Eine Übersicht über die wichtigsten Verhandlungsmodelle bringt Zartman (1978), S. 71-75
117 Wessels (1992), S. 75-77
118 vgl. Wessels (1992), S. 44-45

peratlösungen noch immer am besten geeignet, um die bei den Verhandlungen entstehenden Verteilungsprobleme zu bewältigen, damit es zu einer Gesamtlösung kommt.[119]

Solche Kompromißlösungen finden einen Anhalt in der Bargaining-Theorie. Sie bietet an: Paketlösungen, Ausgleichszahlungen und issue linkages.[120]

- Paketlösungen („package deals")
  gehörten von Beginn an zu den wichtigsten Lösungsinstrumenten im EU-Verhandlungssystem bei kritischen Entscheidungen.
- Ausgleichszahlungen
  eignen sich wegen der starken Sektoralisierung des EU-Verhandlungssystems nur selten für Problemlösungen.
- „Issue linkages"
  als Verknüpfung verschiedener sektoraler Politiken, gehören zu den wichtigen Instrumente der Entscheidungsfindung in der EU; eine besondere Form der issue linkages stellen die sog. trans-sektoralen Verhandlungspakete dar; diese werden auf der Ebene des Europäischen Rates von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten beschlossen.

Optimale Lösungen können also nur erzielt werden, wenn die Interaktionsorientierungen aller Akteure die Anwendung des Problemlösungsmodells ermöglichen.[121] Für sie muß also das Interesse an der Gemeinschaft und Kooperation im Vordergrund stehen.[122] Um zu einer Lösung zu gelangen, wird positive Koordination benötigt.[123] Bezogen auf die Europäische Union setzt dies voraus, daß bei den Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten die europäische Integration vor nationalstaatlichen Interessen steht, also auch für den eigenen Mitgliedstaat Nachteile in Kauf genommen werden.[124] Ist jedoch die Hauptorientierung der Akteure individuelles Nutzenstreben, dann können die Verhandlungen lediglich zu einem Interessensausgleich führen (bargaining).[125]

---

[119] vgl. Albert (1997), S. 55
[120] vgl. Grande (1995), S. 474
[121] vgl. Mayntz (1993), S. 48
[122] vgl. Scharpf/Benz (1991) zit.n. Staeck (1997), S. 45
[123] vgl. Mayntz (1993), S. 48
[124] vgl. Staeck (1997), S. 45
[125] vgl. Mayntz (1993), S. 48

Es wird also nur negative Koordination verlangt.[126] Mit diesem Modell muß die Europäische Union durchkommen, wenn sich die Akteure beim Bargaining nationalegoistisch verhalten und eine Regelung nur zustande kommt, wenn sie für alle Mitgliedstaaten Vorteile oder zumindest keine Nachteile mit sich bringt.[127]

Nun sind in den meisten Fällen Systemnutzen und individueller Nutzen nicht identisch. Systemnutzen ist zumeist geplant und längerfristig angelegt, individueller Nutzen hingegen kurzfristig; daher ist es ein Fehler, den individuellen Nutzen als Basis für die beste Problemlösung anzusehen.[128]

Verschärft wird die Problematik der Verhandlungssysteme in der EU dadurch, daß sie mehrere Ebenen miteinander verbinden. Es treffen verschiedene arenaspezifische Interessenskonstellationen innerhalb einer *policy* aufeinander. Einzelne Akteure können in verschiedenen Arenen unterschiedliche Interaktionsorientierungen haben (z.B. Regierungsvertreter auf nationaler und supranationaler Ebene).[129] Für die Regierung, die an der Schnittstelle zweier Politikarenen agiert, wird der Verhandlungsspielraum enger, "da sie nur Lösungen zustimmen kann, die die Vorteile für die eigene Wählerschaft bzw. die heimischen Interessensgruppen verdeutlichen".[130] Ist die Situation in einem Staat von knappen Mehrheitsverhältnissen oder unsicheren Wahlaussichten geprägt, so wird die Abhängigkeit der Regierung noch verschärft. Verhandlungen werden aufgrund des Oppositionsdrucks in der nationalen Arena mit einem Blick auf die Öffentlichwirksamkeit geführt, was bedeutet, daß der Verhandlungsspielraum der betreffenden Regierung enger wird[131] und sie sich den Luxus der Problemlösungsorientierung nicht leisten kann.

Zusätzlich eingeschränkt kann der Verhandlungsspielraum von Regierungen aber auch durch die organisatorische Bindung der Regierung in der nationalen Politikarena sein. „Konsenslösungen mit inhaltlichen Implemenationsvorgaben werden von den dezentralen Arenen wie bspw. den Bundesländern oder den Kommunen, die an deren Zustandekommen nicht beteiligt sind, oftmals als Eingriff in ihre Autonomie empfunden und lösen Kompetenzkonflikte aus. Die eigentliche Materie tritt nicht selten in den

[126] vgl. ebd.
[127] vgl. Scharpf/Benz (1991) zit.n. Staeck (1997), S. 45
[128] vgl. Mayntz (1993), S. 48
[129] vgl. Benz (1992), S. 160
[130] Albert (1997), S. 63
[131] vgl. ebd.

Hintergrund, sachliche Interessenskonflikte werden durch Kompetenzkonflikte überlagert."[132] Um diese Kompetenzkonflikte zu lösen, werden in diesen vertikalen Verhandlungen Ausgleichszahlungen getätigt, die aber nicht monetärer Art sind, sondern sich um strukturelle Einflußpotentiale drehen, wie dies beispielsweise in der BRD, durch erweiterte Mitwirkungsrechte der Länder, der Fall war. Damit sollten die Kompetenzverluste der deutschen Bundesländer, die sie durch den Maastrichter Vertrag erlitten hatten, kompensiert werden.[133]

Stehen einzelne Regierungen unter starkem innenpolitischem Druck, so kann es geschehen, daß eine Verhandlungslösung nicht zustande kommt oder aber die Einigung auf einem Niveau erfolgt, das die mitgliedstaatlichen Interessen nicht wesentlich berührt, es also bei einzelstaatlichen Regelungen (z.B. Duldung von Medienkonzentration) bleibt. Es gibt aber eine Kraft, die hier entgegenwirkt. Besteht für eine Regierung bei einer brisanten europäischen Regelung die Gefahr, gegenüber der gemeinsamen Haltung der anderen Mitgliedstaaten isoliert zu werden, wird sie jedenfalls versuchen, in Grenzen Abstriche zu machen.[134] Die Gefahr, unter den Mitgliedstaaten als nicht mehr zuverlässiger Koalitionspartner zu gelten und von informellen Vorverhandlungen ausgeschlossen zu sein, wird manchmal für größer gehalten als die Gefahr, bei einzelnen Entscheidungen Zugeständnisse machen zu müssen. Im europäischen Verhandlungsprozeß innerhalb der Mitgliedstaaten mag die Devise gelten: „playing the game is as important as winning or losing a single decision".[135] Charakteristisch für europäische Policy-Netzwerke ist eine „strukturinhärente Rivalität von Problemsichten und Lösungsansätzen (...), die mühsam zu einem Ausgleich gebracht werden bzw. in denen je nach Aushandlungssituation, Aufmerksamkeit und Expertenwissen manchen Mitgliedstaaten eine Problemlösungssicht und -lösungsstrategie von anderen auferlegt werden [kann]".[136] Noch stärker wirkt dieses Motiv natürlich in Fällen, in denen ein Teil der Regierungen innenpolitisch freie Hand hat. Selbst wenn die Präferenzen abweichen, gehen sie den Kompromißweg der Ausgleichszahlungen nicht bis ans Ende, sondern legen opportunistisches Verhalten an den Tag. Hier paßt man sich je nach Situation an den „Entscheidungsverbund" an.

---

[132] vgl. Benz (1992), S. 164
[133] vgl. Albert (1997), S. 64
[134] vgl. Albert (1997), S. 66
[135] vgl. ebd.
[136] Héritier (1993b), S. 438

Bis jetzt ist unser Bild von der EU als Verhandlungssystem allerdings noch unvollständig. Es empfiehlt sich also, nach dem folgenden zusammenfassenden Fragenkatalog weiterzuarbeiten:

- „whether the essence of the Community model is really only about negotiation, as dinstinct from other forms of political interaction;
- what characterizes the process of negotiation and what special features, if any, are to be found in the Community case;
- what bearing the process of negociation has on the character and quality of the policy outcomes;
- which participants exercise power within the negotiations and why; and
- what the incentive structure for cooperation is and what would induce defection, or (...) non-compliance".[137]

1.4 Regulative Politik

Auch in der regulativen Politik geht es um Verteilungsfragen. Daher bilden auch ihre Netzwerke Verhandlungssysteme. Diese weisen aber doch einige Besonderheiten auf, die sie von Netzwerken, in denen es sich nur um die Verteilung materieller Vor- und Nachteile dreht, absetzen.

1.4.1 Policy-Netzwerke der regulativen Politik

Regulative Politik umfaßt einerseits die Eindämmung negativer Folgen, die aufgrund von wirtschaftlichem oder privatem Handeln für Dritte entstehen, andererseits die Regelung von Marktzugangschancen und Marktverhalten.[138]

Im Unterschied zu Policy-Netzwerken, die Probleme der Distribution oder Redistribution bearbeiten, sind ganz allgemein Policy-Netzwerke in der regulativen Politik nicht stabil, sondern wesentlich fragiler. Sie zeichnen sich im europäischen Kontext durch „geringe Stabilität, (...) höhere Akteursfluktuation und (...) geringerem Grad der Institutionalisierung" aus. Dies hängt einerseits mit der Tatsache zusammen, daß diese Netzwerke relativ jung sind (z.B. in der Umweltpolitik 20 Jahre), andererseits damit, daß sie zumeist ihren Schwerpunkt in der Phase der Politikformulierung haben. „Sie dienen der Gestaltung neuer Maßnahmen der europäischen Politik, sind daher natur-

[137] vgl. Wallace (1996), S. 33
[138] vgl. Héritier (1993b), S. 435

gemäß von begrenzter Dauer und formieren sich je nach der anstehenden Entscheidungsfrage neu."[139]

Auch werden sie stärker durch *Aushandeln* bestimmt, einen Konsensbildungsmodus, „bei dem separat verfolgte Eigeninteressen und selbstbezügliche Verhandlungsorientierungen der Beteiligten dominieren".[140] Es kann von „issue networks"[141] gesprochen werden, wo die „Politikgestaltung als ein ad-hoc-Prozeß [stattfindet], bei dem die Teilnahme offen und unregelmäßig ist und bei dem über den Gegenstandsbereich nur begrenzter Konsens zwischen den Akteuren besteht".[142] In solchen Netzwerken verfolgen die Akteure das Ziel, den Status quo der national gewachsenen rechtlichen wie institutionellen Strukturen vor dem europäischen Harmonisierungsdruck zu bewahren. Gleichzeitig wird jedoch versucht, eigene nationale Vorschriften via Brüssel in die anderen Mitgliedstaaten zu exportieren, um Konkurrenzunternehmen einer höheren Belastung durch Regelungen auszusetzen.[143] Mit anderen Worten bedeutet dies, daß das *policy-making* regulativer Politik in der Europäischen Union eine direktere Spiegelung der verschiedenen nationalen Interessen und Traditionen darstellt. Das Ergebnis ist ein Kompromiß. Aus diesem Grund ist es nicht überraschend, daß die entstehenden Richtlinien oft der Tradition eines bestimmten Mitgliedstaates ähneln (beispielsweise in der Luftreinhaltepolitik der deutschen und der britischen Tradition).[144]

1.4.2 Regulativer Wettbewerb

Die Notwendigkeit regulativer Politik entsteht auf der europäischen Ebene durch die Versuchung zu regulativem Wettbewerbs, der die Staaten ausgesetzt sind. Es ist dies die Konkurrenz der Regierungen um die unter Bedingungen der Globalisierung immer mobileren Produktionsfaktoren (insbesondere Kapital) und Objekte der Besteuerung. Erst recht innerhalb der EU setzt der Prozeß der wirtschaftlichen Integration die beteiligten Regierungen unter enormen Druck, denn ihr Schicksal hängt zu einem großen Teil von der Wirtschaftsentwicklung ab. Da im Europäischen Binnenmarkt Waren und Dienstleistungen jedoch nicht durch nationaler Schutzmaßnahmen wie Umweltmaß-

---

[139] vgl. ebd.
[140] Heinelt (1996b), S. 26
[141] vgl. Heclo (1978)
[142] vgl. Staeck (1997), S. 66
[143] vgl. Albert (1997), S. 19; ähnlich Héritier (1993b), S. 444
[144] vgl. Héritier (1996), S. 149

nahmen, Krankengeld oder Arbeitsschutz am freien Verkehr gehindert werden dürfen, führt der ökonomische Druck hier eher zu einer Absenkung jener nationalen Regulierungsvorschriften, mit denen eine Steigerung der Produktionskosten verbunden ist.[145]

Dies kann einerseits dazu führen, daß strenge nationale Regulierungen und Steuern aufgegeben werden, um für Unternehmen und Investoren ein attraktiver Standort zu werden (Delaware effect). Andererseits können nationale Standards (Gesundheit, Umwelt etc.) auch verschärft werden, um den entstehenden Produkten ein besonderes Gütesiegel zu verleihen (California effect).[146]

Freilich sind nicht alle Politikfelder gleich stark vom regulativen Wettbewerb betroffen. Die Abbildung auf der nächsten Seite soll dazu einen Überblick geben, der sich allerdings auf ausgewählte Politikfelder beschränkt.

Im rechten unteren Quadranten befinden sich jene, die bis jetzt vom regulativen Wettbewerb noch nicht stark betroffen sind, weil sich hier die Wirkungen der Wirtschaftsintegration in Grenzen halten. Links oben stehen jene, bei denen die volle Kompetenz auf die Europäische Union übertragen wurde, also nationale Regulierungen durch gemeinschaftliche ersetzt wurden und damit unantastbar sind. Im rechten oberen Quadranten sind jene Politikfelder abgebildet, bei denen die nationale Regulierungskompetenz noch gesichert, die Interessensdivergenz zwischen den Regierungen aber nicht so stark ist, daß nicht im Bedarfsfalle europäische Standards beschlossen werden könnten. In allen diesen Bereichen ist im Schnitt noch kein Verlust an Problemlösungsfähigkeit eingetreten, weil für den Fall, daß auf der internationalen Ebene die Regulierung scheitern sollte, nationale Vorschriften als Rückfalloptionen zur Verfügung stehen. Im rechten unteren Quadranten hingegen befinden sich jene Politikfelder, in denen die nationalen Regierungen dem Regelungswettbewerb fast ungeschützt ausgesetzt sind. Hier schlägt die Wirtschaftsintegration voll durch und sorgt dafür, daß die Regierungen sich aus Eigeninteresse nicht zu einer Einigung auf europäischer Ebene aufzuraffen vermögen. Freilich ist nicht bei allen Politikfeldern die Position ein für allemal fix. Der Pfeil, der von rechts unten nach links oben führt, soll nur zeigen, daß es wichtige Politikfelder gibt, die direkt von der nationalen Ebene auf die europäische verschoben werden. Eine solche Wanderungsbewegung hat auch die Telekommunikation gemacht, wo nationale Vorschriften durch starken ökonomischen Wettbe-

---

[145] vgl. Héritier (1996), S. 524

[146] vgl. Scharpf (1997), S. 520-523, 534 Anm.1

werb geschwächt wurden und die Kommission Aufgabe der Deregulierung und Liberalisierung übernommen hat.[147]

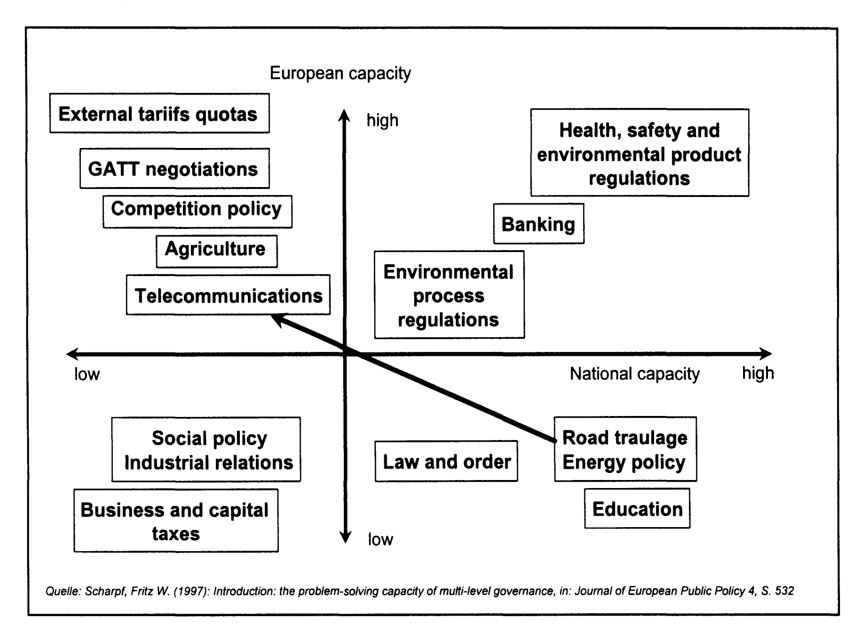


Abbildung 1: National and European problem-solving

1.4.3 Muster des europäischen policy-making in der regulativen Politik

Jeder teilweise oder vollständige Übergang in den linken oberen Quadranten wird bewerkstelligt durch einen Prozeß der regulativen Politik. Hier lassen sich drei Phasen unterscheiden.

- **Der Vorteil des ersten Zuges und die einseitige Anpassung**

Die Entstehung regulativer Politik auf europäischer Ebene kann oft auf einen einzigen Mitgliedstaat zurückgeführt werden. Die Initiative geht meist von Mitgliedstaaten aus, die eine große Tradition in der regulativen Politik haben und der Kommission einen Vorschlag, der der Tradition und den wirtschaftlichen Interessen des Initiators entspricht, für eine *policy* machen, die nach deren Ansicht nach einer europäischen Maß-

[147] vgl. Scharpf (1997), S. 533

nahme verlangt. Die Absicht des „first mover“ ist, seine Präferenzen und Regulierungsvorschriften auf die europäische Ebene zu übertragen. Gründe für einen Mitgliedstaat, ein „first mover“ zu werden, sind:[148]

- Es sollen die Kosten bei der Implementierung des entsprechendes Rechtsaktes gespart werden, da die verlangten Strukturen auf nationaler Ebene bereits vorhanden sind.
- Die Wettbewerbsbedingungen für die eigene Industrie sollen durch die Übertragung der nationalen Normen auf europäische Ebene verbessert werden.
- Die strengeren Normen sollen den Mitgliedstaat als Standort interessant machen.
- Die staatlichen Autoritäten werden gegenüber der nationalen Industrie gestärkt, da diese nicht auf niedrigere europäische Standards verweisen kann.

Diese Gründe zeigen auch auf, warum es oft zu einem regulativen Wettbewerb zwischen stark regulierten Mitgliedstaaten kommt.[149] Ob diese „first mover“-Strategie erfolgreich ist, hängt von der Kommission ab, da der Ministerrat erst aufgrund eines Kommissionsvorschlages entscheiden kann. Der Kommission fällt also die Rolle des Gatekeeper zu, der aus den verschiedenen Vorschlägen jenen auswählt, der als Grundlage für das zu schaffenden Rechtsinstrument dienen soll. Man kann aber die „first mover“ als „innovative policy entrepreneurs“ beschreiben, die ihr Produkt der Kommission anbieten.[150]

Welchem der Vorschläge die Kommission den Vorzug gibt, hängt im wesentlichen davon ab, wie nah er der Philosophie der Kommission zu der entsprechenden *policy* kommt, also mit ihren Vorstellungen übereinstimmt. Gewinnt der „first mover“ die Unterstützung der Kommission, wird sein Vorschlag zur europäischen politischen Agenda. Der Vorteil des „first mover“ kann so weit gehen, daß sein Lösungsvorschlag, wenn keine geeignete oppositionelle Lösung vorgebracht wird, in die Politikformulierung aufgenommen wird.[151]

Daß sich schon in der Phase der Politikdefinition und des *agenda setting* eine Opposition gegen den „first mover“ bildet, kommt vor, ist aber nicht wahrscheinlich. Die

[148] vgl. Héritier (1996), S. 151
[149] vgl. ebd.
[150] vgl. Héritier (1996), S. 152
[151] vgl. Héritier (1996), S. 152, 149 u. 151

Verhandlungen mit der Kommission werden exklusiv und „geheim" geführt, denn die Kommission ist nicht verpflichtet, die anderen Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt über eingebrachte Vorschläge zu informieren. Dies liegt daran, daß sich die Kommission nicht ein durch das Parlament genehmigtes „Regierungsprogramm" zu halten hat. Indes versucht das Europäische Parlament, diesen Umstand zu beseitigen, indem es dafür kämpft, über alle Vorhaben der Kommission informiert zu werden.[152]

Geborene „first mover" gibt es allerdings nicht. Die Kommission bringt sich nicht gern in den Verdacht der Begünstigung, und die anderen Regierungen sind viel zu wachsam von dem Augenblick an, in dem ein Entwurf den Bezirk der Kommissionsverwaltung verläßt. Die Gewinne aus ersten Zügen und die Verluste aus Anpassungsleistungen verteilen sich ziemlich gleichmäßig auf jene Staaten, die regulativen Ehrgeiz entwickeln. Gering regulierte Staaten haben hingegen nur wenig Interesse, die Rolle des „first mover" zu übernehmen, da nach ihrer Ansicht der Verzicht auf eine europäische Regelung die beste Lösung ist, denn ihre national niedrigen Regulierungsstandards bringen auf dem europäischen Binnenmarkt Wettbewerbsvorteile. Dennoch beobachten sie die Diskussion genau und schalten sich bei einem für sie günstigen Zeitpunkt ein.[153]

- **Problemlösung**

Für den Prozesses des „problem solving" wird vom „first mover" zumeist der Rahmen festgelegt. Da hier noch keine distributiven Fragen diskutiert werden, konzentrieren sich die betroffen Akteure auf technische Lösungen. Von Vorteil ist weiter, daß die Experten, die diese Lösungen ausarbeiten, in den die Kommission beratenden Ausschüssen tätig sind.[154]

- **Negative Koordination, Aushandeln und Kompensation**

Nachdem von den Expertenkreisen ein Lösungsvorschlag präsentiert worden ist, wird dieser innerhalb der Kommission diskutiert. Dabei kommt es zu ersten Konflikten, da die verschiedenen Akteure ihre zustimmende bzw. ablehnende Haltung gegenüber dem Lösungsvorschlag zum Ausdruck bringen. Sind die Standpunkte der einzelnen Akteure klargelegt, beginnt der Prozeß des bargaining. Da es im europäischen In-

---

[152] vgl. Héritier (1996), S. 153-154
[153] vgl. Héritier (1996), S. 154
[154] vgl. Héritier (1996), S. 155-156

tegrationsprozeß keinen strukturellen „first mover“ gibt, stehen die beschlossenen Regelungen auch nicht in einer einzelstaatlichen Tradition, sondern setzen sich aus den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Traditionen zusammen.[155]

[155] vgl. Héritier (1996), S. 156 u. 159

2. Aufbau und Organisation der Europäischen Union

Die Europäische Gemeinschaft beruht auf drei Gründungsverträgen. Diese sind der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1951), der Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (EAG, 1957) und der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1957). Die letzten beiden werden auch Römische Verträge genannt. „Nach einigen kleineren Revisionen - z.B. durch den Fusionsvertrag vom 8. April 1965 - wurden die Gründungsverträge der drei EG erstmals durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 17. bzw. 28. Februar 1986 umfassender novelliert.“[156]

Ziel der EEA war es, die Europäischen Gemeinschaften in eine Europäische Union umzuwandeln. Die Europäische Union sollte auf zwei Säulen abgestützt werden. Die Erste Säule ist die Europäischen Union auf der Grundlage der drei Gründungsverträge, die Zweite Säule die „Europäische Politische Zusammenarbeit“ (EPZ). Inhaltlich brachte die Erste Säule die Verpflichtung zur schrittweisen Errichtung des Binnenmarktes. Die Zweite Säule verankerte die faktisch seit 1970 bestehende politische Kooperation völkerrechtlich.[157]

Einen weiteren Reformschub erfuhr die Gemeinschaft durch den Vertrag über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag, Vertrag von Maastricht) der am 1. November 1993 in Kraft trat. Gemäß Art. A Abs. 3 Satz EUV sind die Grundlagen der Europäischen Union „die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit“. Der Vertrag von Maastricht läßt sich durch das sog. „Tempel-“ oder „Drei-Säulen-Modell“ darstellen (siehe nächste Seite).

Die erste Säule der EU bilden die drei supranationalen Gemeinschaften EGKS, EWG und EAG, die gemäß Art. G, H und I EUV novelliert wurden. In den Gemeinschaften wird wie bisher gemeinschaftsrechtlich agiert. Die zweite Säule bildet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), in der nach Art. J EUV zwischenstaatlich agiert wird. Die Zusammenarbeit in den Bereich Justiz und Inneres bildet die dritte Säule der EU. Auch hier wird nur zwischenstaatlich agiert. Das gemein-

---

[156] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 13-17
[157] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 16-18

same Dach der drei Säulen sind die „Gemeinsamen Bestimmungen", Art. A - F EUV. Den gemeinsamen Sockel bilden die Art. L - S EUV (Schlußbestimmungen).[158]

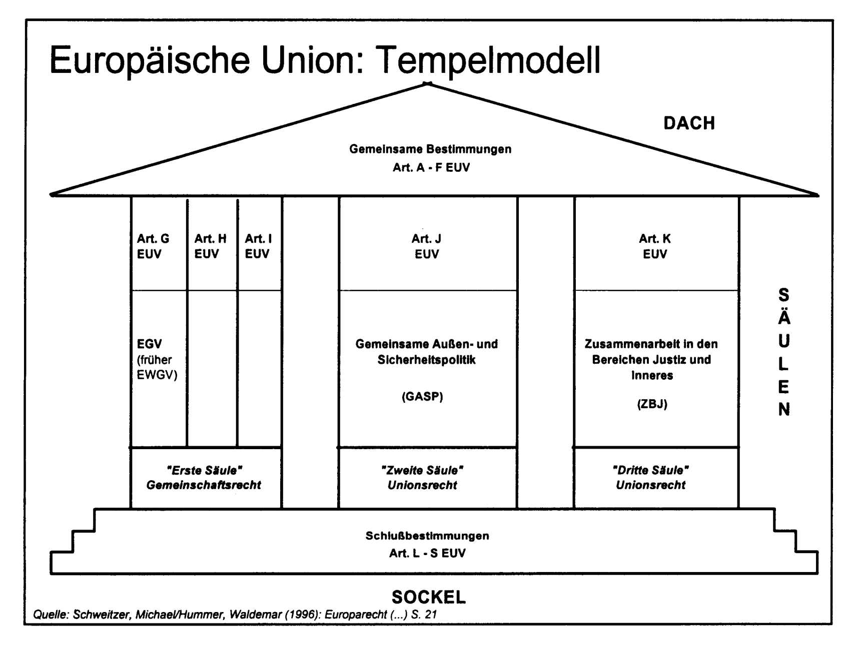


Abbildung 2: Tempelmodell

„Als Gesamtgebilde dieser Tempelkonstruktion ist die EU weder ein Staat, noch eine internationale Organisation, sondern gemäß dem Urteil des BVerfG ein ‚Staatenbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der (...) Völker Europas (Art. A EUV)'."[159]

In den nächsten Kapiteln wird der institutionelle Aufbau und die Organstruktur der Union näher beschrieben.

2.1 Recht der Europäischen Union

In der Beschreibung des Rechts der Europäischen Union wird mit zwei Begriffspaaren gearbeitet. Die eine Unterscheidung grenzt formelles bzw. institutionelles Recht

[158] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 22
[159] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 22

von materiellem ab. Die andere hält primäres und sekundäres Recht auseinander. - Das formelle Recht ist oben in seinen Grundzügen beschrieben worden.

Das **primäre Recht** besteht aus dem Vertragsrecht, den Allgemeinen Rechtsgrundsätzen und dem Gewohnheitsrecht. Unter den Begriff *Vertragsrecht* fallen die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften einschließlich ihrer Anlagen, Anhänge und Protokolle sowie deren spätere Ergänzungen und Änderungen, aber auch Beitrittsverträge. Unter dem Begriff **sekundäres Recht** wird „das von den Organen der Gemeinschaft nach Maßgabe der Gründungsverträge erlassene Recht (organgeschaffenes Recht, Folgerecht)" verstanden. Zum sekundären Recht gehören: Verordnungen, allgemeine Entscheidungen, Richtlinien, Empfehlungen, Einzelfallentscheidungen, ungekennzeichnete Rechtshandlungen, Verfahrens- und Geschäftsordnungen, allgemeine Programme und interorgane Vereinbarungen.[160]

Im folgenden werden von den oben genannten Kategorien von Rechtshandlungen nur diejenigen näher erläutert, die in direktem Zusammenhang mit dieser Arbeit stehen. Dies sind Verordnungen und Richtlinien.

Verordnungen werden vom Rat und dem Europäischen Parlament erlassen. Verordnungen gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten, d.h. sie gelten in den Mitgliedstaaten ohne Transformation durch die nationale Legislative (Durchgriffswirkung).[161] Eine Verordnung ist beispielsweise die „Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüsse", kurz Fusionskontrollverordnung (FKVO) genannt. Wie Verordnungen werden auch **Richtlinien** vom Rat und dem Europäischen Parlament erlassen. Im Gegensatz zu Verordnungen haben Richtlinien keine unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten. Sie sind für die Mitgliedstaaten nur in ihrer Zielsetzung verbindlich. Adressaten der Richtlinien sind die Mitgliedstaaten, die für die Zielsetzung der Richtlinie die geeignetsten nationalen Regelungen schaffen müssen (Umsetzung). Die Umsetzungsfrist der Richtlinie für die Mitgliedstaaten wird in der Richtlinie bekanntgegeben.[162]

---

[160] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 3 u. 6
[161] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 103
[162] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 104-108

2.2 Rechtsetzung in der Europäischen Union

Bei der Rechtsetzung durch den Rat und das Europäische Parlament gibt es drei mögliche Verfahren: Anhörungsverfahren, Verfahren der Zusammenarbeit und Verfahren der Mitentscheidung (Kodezisionsverfahren). Die einzelnen Verfahren sind mehr oder weniger kompliziert. Beispielsweise erfolgte die Revision der Fernsehrichtlinie nach dem Kodezisionsverfahren, das sich sehr in die Länge ziehen kann, wenn Rat und Parlament sich nicht rasch einigen. So ist es nicht erstaunlich, daß diese Revision zwei Jahre dauerte.

a) Anhörungsverfahren

Die Kommission macht einen Vorschlag, der an den Rat und das Europäische Parlament weitergeleitet wird. Obwohl nach diesem Verfahren das Parlament nicht gehört werden muß, gibt es - nach der gängigen Praxis - zum Vorschlag der Kommission eine Stellungnahme ab, die an den Rat weitergeleitet wird. Nach der Stellungnahme des Parlaments verabschiedet der Rat den Rechtsakt mit der vorgeschriebenen Mehrheit.[163]

b) Verfahren der Zusammenarbeit

„Nach dem in Art. 189c vorgesehenen Verfahren legt der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Parlaments einen gemeinsamen Standpunkt fest, der dem Parlament zugeleitet wird." Wird der gemeinsame Standpunkt vom Parlament binnen einer Frist von drei Monaten mit absoluter Mehrheit abgelehnt, kann der Rat in der zweiten Lesung den Rechtsakt nur einstimmig erlassen. Dies gilt auch, wenn das Parlament Änderungen fordert, die von der Kommission nicht akzeptiert werden. Solche Änderungen können vom Rat nur einstimmig beschlossen werden.[164]

c) Verfahren der Mitbestimmung (Kodezisionsverfahren)

Dieses Verfahren ist in Art. 189b EGV festgelegt. Es entspricht im ersten Stadium dem Verfahren der Zusammenarbeit. Der Rechtsakt kann vom Rat nach der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments erlassen werden, wenn dieses keine Stel-

[163] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 70
[164] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 71

lungnahme abgibt oder den gemeinsamen Standpunkt billigt. Lehnt das Europäische Parlament in zweiter Lesung den gemeinsamen Standpunkt ab, so kann der Rat den Vermittlungsausschuß einberufen. Kommt es zu keiner Einigung, ist der Rechtsakt gescheitert.[165]
Macht das Parlament in zweiter Lesung Änderungsvorschläge zum gemeinsamen Standpunkt, gibt die Kommission eine Stellungnahme ab, in der sie die Änderungsvorschläge billigt oder ablehnt. Der Rechtsakt gilt als erlassen, wenn die Kommission die Änderungen des Parlaments übernimmt und der Rat dies ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit tut. Dies gilt auch, wenn die Kommission die Änderungen nicht billigt, der Rat sie jedoch mit Einstimmigkeit annimmt.[166]
Billigt der Rat die Änderungsvorschläge des Parlaments nicht, wird der Vermittlungsausschuß einberufen. Wird ein gemeinsamer Entwurf binnen sechs Wochen vorgelegt und vom Parlament in dritter Lesung mit absoluter sowie im Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen, gilt der Rechtsakt als erlassen. Der Rechtsakt ist gescheitert, wenn entweder der Rat oder das Parlament den Entwurf ablehnt.[167]

Kommt es im Vermittlungsausschuß zu keiner Einigung ist der Rechtsakt gescheitert, wenn der Rat seinen ursprünglichen gemeinsamen Standpunkt ggf. mit Abänderungen binnen sechs Wochen mit qualifizierter Mehrheit billigt und das Parlament ihn ablehnt. Ein Zustandekommen ist in diesem Fall nur mehr möglich, wenn das Parlament den (abgeänderten) ursprünglichen gemeinsamen Standpunkt nicht ablehnt.[168]

2.3 Lobbying

Der Begriff *Lobby* kommt aus dem Englischen und geht auf das 19. Jahrhundert zurück. Ursprünglich bezeichnete er die Wandelhalle im britischen Unterhaus, wo die Abgeordneten mit Außenstehenden verhandeln konnten (Lobbying). Mit Korruption wurde der Begriff noch bis in die 60er Jahre in Verbindung gebracht, als es aus der Mode kam, alle Aktivitäten von Interessensgruppen als Korruption zu bezeichnen. Ein

[165] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 71
[166] vgl. Schweitzer/Hummer (1996), S. 72
[167] vgl. ebd.
[168] vgl. ebd.

Professionalisierungsprozeß setzte ein.[169] Die Abgeordneten selbst bemühten sich von nun an auch um Kontakte mit den Lobbyisten, um Kommunikationswege zu öffnen und Informationen zu erhalten.[170] In heutiger Zeit wird unter dem Begriff *Lobbyismsus* die Beeinflussung der Vertreter gesetzgebende Körperschaften durch Beauftragte von Interessensgruppen verstanden. Im Diskurs zur Europäischen Union ist der Begriff wertfrei und bezeichnet die Einflußtätigkeit von Interessensvertretern im Umgang mit den EU-Institutionen. Die Interessensvertreter werden als Vermittler zwischen Staat und Gesellschaft verstanden.[171] Dieser Standpunkt ist nicht ungefährlich; immerhin kann angenommen werden, daß im nationalen wie im internationalen Lobbying die Interessen der Gruppe vor den nationalen bzw. internationalen Interessen stehen.[172] Auch gibt es unorganisierte Interessen. Ergänzend sei erwähnt, daß im Gegensatz zur nationalen Ebene, wo auch auf der Ebene der Politikimplementation das Lobbying eine Rolle spielt, auf EU-Ebene Lobbying ausschließlich auf den Prozeß der gemeinschaftlichen Willensbildung abzielt.[173]

Die Komplexität des EU-Systems bietet für Interessensgruppen ein besonderes Problem. Dort besteht eine Vielzahl von Einflußkanälen und -möglichkeiten. Es ergeben sich aber auch gleichzeitig mehrere zusätzliche Handlungsebenen[174], „die zu neuen vertikalen und horizontalen Verflechtungen von Politikarenen führen“[175]. Dies bedeutet für die einzelnen Interessensgruppen, daß für erfolgreiche Interessenvermittlung eine Mehrebenen- bzw. Mehrphasenstrategie eingesetzt werden muß, die aufgrund der oft mangelnden Ressourcen nur schwierig zu handhaben ist.[176]

„The competencies which interests at the European-level address can be grouped into five broad headings:

- regulation
  concerned with restriction and governance of activities, usally on the public interest grounds

---

[169] vgl. Lenardic (1978), S. 3

[170] vgl. Burg/Hebestreit/Scherer (1993), S. 344

[171] vgl. Hoffmann (1991), S.262

[172] vgl. Grande (1996), S. 319-320

[173] vgl. Eising/Kohler-Koch (1994), S. 188

[174] z.B. transantional zwischen Unternehmen und Verbänden; multinational in EG-Verbandsföderationen und Unternehmensverbänden; supranational in direkter Interaktion mit dem politischen Entscheidungsgefüge der EG; vgl. Eising/Kohler-Koch (1994), S. 181-182

[175] Eising/Kohler-Koch (1994), S. 182

[176] vgl. Schumann (1994), S. 103

- promotion
  such as action designed to develop industrial application of key technologies or to support export campaigns
- integration
  such as measures to ensure free and fair competition between producers throughout the single market
- funding
  such as the structural funds for regional policy, or support under the EU research framework programmes
- enablement
  where responses are made to pressing problems with support measures, such as measure designed to promote a cleaner environment which do not fall into the category of ‚regulation‘."[177]

Die Schar der Interessenten ist heute sehr groß und vielgestaltig. Dazu gehören Unternehmen, akademische Berufsorganisationen, Unternehmensorganisationen und Gewerkschaften, Konsumentenorganisationen, Bürger- und Umweltverbände, auf der europäischen, der nationalen und der subnationalen Ebene ebenso wie gliedstaatliche und substaatliche Regierungen.[178]

Seit die Mitgliedstaaten immer mehr Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft/Union übertragen haben, werden Vertretungen in Brüssel für die einzelnen Unternehmen, Verbände und Organisationen immer wichtiger. Als Indikator kann gesehen werden, daß immer mehr internationale Unternehmen eine Vertretung in Brüssel haben.[179]

1992 zählte die Kommission 3.000 verschiedene Interessensgruppen in Brüssel, die zusammen etwa 10.000 Mitarbeiter beschäftigen. Darunter sind ungefähr 50 Vertretungen von Regionen oder Gebietskörperschaften und über 500 internationale und europäische Verbände. Im selben Jahr zählte die Kommission 200 Unternehmensrepräsentationen und 100 Consulting-Unternehmen.[180] 1995 wurden bereits 6.500 Interes-

[177] Greenwood (1997), S. 11-12
[178] vgl. Greenwood (1997), S. 2
[179] vgl. Grant (1993), S. 29
[180] vgl. Grande (1996), S. 320; ähnlich Eising (1996), S. 162

sensgruppen in Brüssel gezählt. Durch die ursprüngliche Konzeption der Gemeinschaft als eine Wirtschaftsgemeinschaft ergibt sich immer noch ein Übergewicht von Produzenteninteressen im Lobbying-Prozeß, auch wenn dieses durch den Zufluß von Gemeinschaftskompetenzen in der Umwelt- und Sozialpolitik leicht verringert worden ist. Sie zeichnen sich nicht nur durch ein zahlenmäßiges Übergewicht, sondern auch durch bessere personelle, finanzielle und organisatorische Ressourcen aus, wenn auch innerhalb dieser Gruppe große Unterschiede zu registrieren sind.[181]

Um die Verselbständigungstendenzen von Großunternehmen abzufangen, haben Interessensorganisationen ihre Lobbyingtätigkeit professionalisiert, gleichzeitig aber Großunternehmen durch Organisationsreformen mehr Einfluß eingeräumt. Dennoch zeigt sich in der Beziehung zwischen Wirtschaft und Politik, daß verstärkt auf individualisierte Verbindungen mit einzelnen Unternehmen und bestenfalls auf sektorielle Verbände gesetzt wird, während die Bedeutung von sektorübergreifenden Verbänden weiter zurückgeht.[182]

Eine Strategie nationaler Interessensverbände kann es sein, Lobbying nicht direkt in Brüssel zu betreiben, sondern die Kontakte mit der nationalen Regierung zu nutzen. Dies bringt den Vorteil, daß, wenn die nationale Regierung mit den Interessen der Organisation übereinstimmt, letztere durch erstere im Ministerrat vertreten werden. Ferner muß nicht der Interessensausgleich mit Verbänden anderer Nationalstaaten gesucht werden. Als Nachteil dieser Lobbying-Strategie kann gelten, daß durch das Mehrheitsprinzip im Ministerrat der „eigene“ Staat überstimmt werden kann und daher Zugeständnisse des Mitgliedstaates im Zuge der Verhandlungen im Ministerrat notwendig werden, die den Organisationsinteressen nicht entsprechen.[183]

Sonia MAZEY und Jeremy RICHARDSON geben an, daß 1993 ungefähr 525 Europäische Organisationen in Brüssel zu finden waren, wobei die Mehrheit die Interessen der Produzenten (Industrie und Handel, Landwirtschaft sowie Dienstleistungen) vertrat.[184] Europäische Dachverbände konzentrieren sich- im Gegensatz zu nationalen Verbänden - verstärkt auf politische Interessensvermittlung zu Lasten der Dienstlei-

---

[181] vgl. Eising (1996), S. 162 u. 163-164
[182] vgl. Eising/Kohler-Koch (1994), S. 175
[183] vgl. Grant (1993), S. 28-29
[184] vgl. Mazey/Richardson (1993), S. 7. Justin Greenwood gibt 1997 über 500 europäische und internationale Organisationen an. Vgl. Greenwood (1997), S. 3

stungen für ihre Mitglieder. Branchenübergreifende europäische Verbände werden hingegen als reine Diskussions- und Kommunikationsforen angesehen.[185]

Europäische Dachverbände stehen oft vor dem Problem der Ressourcenknappheit[186], da die nationalen Mitglieder diese Dachorganisationen nur mäßig unterstützen. Dies führt dazu, daß europäische Dachorganisationen sich darauf beschränken müssen, auf die Tätigkeiten der Kommission zu reagieren (z.B. auf einen Richtlinienvorschlag). Dennoch führt das Lobbying dazu, daß sich der ohnehin schon langwierige Entscheidungsprozeß innerhalb der EU im allgemeinen noch zu weiter in die Länge zieht.[187]

Ein weiteres Problem der europäischen Dachorganisationen ist die Koordination der Interessen der nationalen Mitgliedsverbände. Oft kommt es hier nur zu einer Kompromißlösung, die so schwach ist, daß das Lobbying bei der Kommission ohne positive Auswirkungen bleibt.[188] In manchen Fällen ist allerdings zu beobachten, daß in jenen Wirtschaftssektoren, in denen wettbewerbsstarke Unternehmen mit internationaler Präsenz tätig sind, diese die Verbandstätigkeit bereits in ihren Sinne reorganisiert haben.[189]

Die Kommission selbst begünstigt dennoch auch heute noch verstärkt die Zusammenarbeit mit europäischen Dachorganisationen.[190] Die Positionen in ihren Beratungsausschüssen werden zunächst europäisch basierten Organisationen angeboten. Auch werden Richtlinienvorschläge oder andere politische Initiativen der Kommission oft an

---

185 vgl. Eising (1996), S. 164

186 Kritisch dazu Greenwood (1997), S. 267. Justin Greenwood wendet gegen die Resourcenknappheit ein, daß viele der Europäischen Dachorganisationen mehr als fünf Angestellte haben und einen Umsatz von über 100.000 ECU.

187 vgl. Grant (1993), S. 31

188 vgl. ebd.

189 vgl. Eising/Kohler-Koch (1994), S. 180. Zur bedeutenden Rolle internationaler Großunternehmen in europäischen Verbänden vgl. beispielsweise folgende Untersuchungen:
Green-Cowles, Maria (1993): The Rise of the European Multinational, in: International Economic Insights 4, 15-18 (europäische industrielle Verbandsförderation)
Cawson, Alan (1992): Interests, Groups and Public Policy-Making: the Case of the European Consumer Electronic Industry, in: Justin Greenwood/Jürgen R. Grote/Karsten Ronit (Hrsg.): Organized Interests and the European Community, London Sage, 99-118 (Unterhaltungselektronik)
Greenwood, Justin/Ronit, Karsten (1992): Established and Emergent Secotrs: Organized Interests at the European Level in the Pharmaceutical Industry and the New Biotechnologies, in: Justin Greenwood/Jürgen R. Grote/Karsten Ronit (Hrsg.): Organized Interests and the European Community, London: Sage, 69-98 (Pharmazeutische Industrie, Biotechnologie)
McLaughlin, Andrew M./Jordan, Grant/Maloney, William A. (1993): Corporate Lobbying in the European Community, in: Journal of Common Market Studies 31, 191-212 (Autoindustrie)

190 Ausnahmen, die vom Verhalten der Kommission abweichen, bestehen dort, wo der europäische Dachverband schwach ist oder von einem Unternehmen dominiert wird.

den betroffenen sektoralen europäischen Dachverband zur Stellungnahme weitergeleitet.[191]

Kommerzielle Lobbyisten verkehren mit den EU-Organen im Auftrag ihrer Kunden. Darunter befinden solche, die für ungefähr 160 Rechtsanwalts- und 140 Wirtschaftstreuhänderkanzleien arbeiten. Die Größe einzelner Consultant-Firmen variiert vom Ein-Person-Unternehmen bis hin zu Agenturen mit mehr als 20 Angestellten. Die Aufgabe der Lobbyisten reicht von der Sammlung von Information über die Darstellung der Anliegen ihrer Kunden gegenüber Beamten bis hin zur Hilfeleistung an Interessensverbände. Das Ergebnis der Aktivitäten kommerzieller Lobbyisten sollte jedoch nicht überschätzt werden, da die EU-Organe es vorziehen, direkt mit den Betroffenen zu interagieren statt mit Vermittlern, da letztere oft nicht über das zumeist von der Kommission benötigte Fachwissen verfügen.[192]

Eine wichtige Zielgruppe der Lobbyisten sind die über 600 Journalisten aus 70 Ländern, die bei der Kommission akkreditiert sind, da sie das Lobbying durch ihre Veröffentlichungen nachhaltig unterstützen können. Medienvertreter werden einerseits über die Stellungnahmen der Interessensgruppen informiert, andererseits werden Vertreter der Interessensgruppen von den Journalisten nach Meinungen zu Gesetzesvorlagen und Entwicklungen befragt[193] und können diese weiterverbreiten.

Zentrale Ansprechpartnerin für Interessensgruppen bei der Europäischen Union ist die Kommission. Zum einen neigt sie dazu, die Interessensverbände in die Politikformulierung miteinzubeziehen und die Enstehung europäischer Verbandsföderationen zu fördern, was u.a. dazu dient[194], die Machtbalance von der nationalen auf die supranationale Ebene zu verschieben[195]. Zum anderen braucht sie die Interessensgruppen, um ihren Informationsbedarf zu decken und vermehrte gesellschaftliche Akzeptanz für ihre Vorschläge zu bekommen.[196] Die Ressourcenknappheit der Kommission führt zu einer Informationsabhängigkeit, die kooperative Beziehungen zu Interessensgruppen stärkt.[197] Für das Lobbying in der EU gibt es keine formalisierten Regelungen, jedoch greift die Kommission nach der Ratifizierungsdebatte um den Maastrichter Vertrag

[191] vgl. Greenwood (1997), S. 4
[192] vgl. Greenwood (1997), S. 5-6
[193] vgl. Hoffmann (1991), S. 281-282
[194] vgl. Eising (1996), S. 163
[195] vgl. Eichener/Voelzkow (1994b), S. 14
[196] vgl. Eising/Kohler-Koch (1994), S. 185-186
[197] vgl. Kohler zit. n. Eising/Kohler-Koch (1994), S. 192

verstärkt auch auf Grün- und Weißbücher bei der Vorbereitung ihrer Vorschläge zurück, denen extensive Konsultationen vorangehen.[198]

Für das Lobbying bei der Europäischen Kommission gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten: formell oder informell. „Zu den formellen Formen zählt das 'Ausschußwesen' der Europäischen Union (EU), welches organisierten Interessen erlaubt, in einer institutionalisierten Weise am EU-Entscheidungsprozeß beteiligt zu sein."[199]

Gegenüber dem Europäischen Parlament, das durch die Einheitliche Europäische Akte und den Maastrichter Vertrag an Bedeutung gewonnen hat, werden von den Interessensgruppen vermehrt parteipolitische „Spannungslinien" betont.[200] Da das Europäische Parlament im Vergleich zu den EU-Organen Kommission und Ministerrat erst relativ spät das Ziel von Lobbying wurde, ist der Lernprozeß für beide Seiten (Mitglieder des EP, Lobbyisten) noch nicht abgeschlossen. „Both the Tobacco Advertising Directive and the Television without Frontiers Directive attracted a quantity and itensity of interest representation which caused a high degree of irritation in the parliament."[201]

Anlaufstelle für das Lobbying ist aber auch das System der Ausschüsse an der Basis des Unterbaues, auf dem der Ministerrat ruht. So stellt SPENCE fest, daß obwohl „outcomes of many council working groups go unreported (...) it is precisely at this level that most European legislation is made, where most lobbying takes place and where most of the 'national interests' are defined and decided".[202] In der Tat praktizieren auch die nationalen Regierungen eine besondere Spielart des Lobbying. So versuchen sie, Koalitionen „ihrer" EU-Beamten in den Generaldirektionen, Kabinetten und besonders in den Ausschüssen des Ministerrates zu organisieren, um Einfluß auf den Entscheidungsprozeß zu nehmen.

In der nachstehenden Abbildung ist dargestellt, wo die Haupteinflußstellen bei der Europäischen Union im politischen Entscheidungsprozeß verlaufen. Wie die Grafik zeigt, ist Einfluß im politischen Entscheidungsprozeß auf EU-Ebene an vielen Stellen möglich. Der Kommission und ihren untergeordneten Stellen kommt dabei vor allem

[198] vgl. Eising (1996), S. 163 u.170
[199] vgl. Algieri/Rometsch (1994), S. 135
[200] vgl. Eising (1996), S. 163
[201] vgl. Greenwood (1997), S. 81
[202] Spence zit.n. Peterson (1995), S. 74-75

zu Beginn des Entscheidungsprozesses zentrale Bedeutung für Lobbyingtätigkeit zu, da erstere das Initiativmonopol für europäische Regelungen innehat.

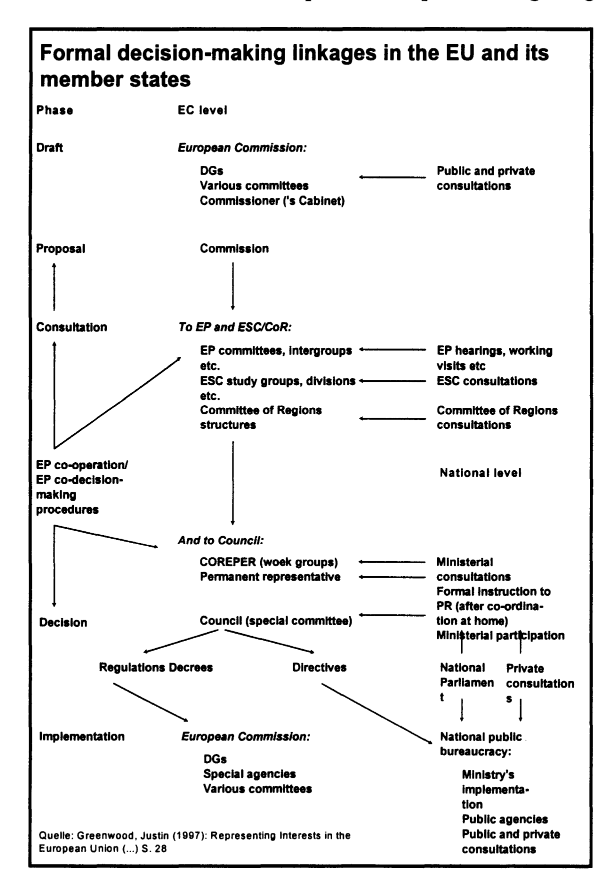


Abbildung 3: Lobbying bei der EU

Im Rahmen des Mitentscheidungs- und Kooperationsverfahrens gewinnt auch das Europäischen Parlament eine gewisse Bedeutung für das Lobbying, da es Änderungen der vorgeschlagenen Regelungen beantragen kann.[203] Innerhalb der Ausschüsse des Europäischen Parlaments sind der Ausschuß für Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy sowie derjenige für Environment, Public Health and Consumer Af-

[203] vgl. Greenwood (1997), S. 28-31

fairs nicht nur die beiden größten, sondern auch die wichtigsten.[204] Der Ministerrat - als Enscheidungsorgan der EU - bildet mit seinem Unterbau ähnlich wie die Kommission eine zentrale Ansprechstelle für Lobbying, wobei dieses hier zumeist über nationale Ebene erfolgt (nationale Verwaltung; Ständige Vertretung).[205]

[204] vgl. Greenwood (1997), S. 42
[205] vgl. Greenwood (1997), S. 31

3. Regelungskompetenz der Europäischen Union nach primären Recht

In der Diskussion, ob die Europäische Union überhaupt für den Bereich des Rundfunks zuständig sei, geht es im wesentlichen um die folgenden drei Punkte:

- Wirtschaftsgut versus Kulturgut
- Artikel 128 des Vertrages über die Europäische Union vom 07. 02. 1991
- Subsidiaritätsprinzip

In der Auseinandersetzung über die Frage, ob denn die Europäische Gemeinschaft bezogen auf den Rundfunk eine Regelungskompetenz besitze, hat sich als erster Streitpunkt der Charakter des Rundfunks als Dienstleistung im Unterschied zu einem Kulturgut ergeben. Diese Diskussion verstärkte sich bereits in den 80er Jahren, im Zusammenhang mit der Entstehung und Verabschiedung der EG-Fernsehrichtlinie.

Mit dem Vertrag über die Europäische Union vom 07.02.1991 erhielt die Frage der Kompetenz der Europäischen Union im Kulturbereich mit dem Kulturartikel 128 und dem Subsidiaritätsprinzip eine neue Wendung. Diese beiden Artikel entziehen zum Teil dem bis dahin gültigen Argument, die EG sei ausschließlich eine Wirtschaftsgemeinschaft, die Grundlage, da im neuen Art. 128 Befugnisse der EU im Kulturbereich geregelt werden.[206] Im Subsidiaritätsprinzip ist festgehalten, wann im Zweifelsfall eine Gemeinschaftslösung einer einzelstaatlichen Lösung vorzuziehen sei.

Die nachstehenden Unterkapitel sollen Einblick in diese Diskussion vor und nach Maastricht geben. Dabei ist zu beachten, daß der Streit, ob denn Rundfunk Dienstleistung oder aber Kulturgut sei, vornehmlich in Deutschland geführt und dort nur von wenigen Autoren als „deutsch und total unproduktiv“[207] bewertet wird.

3.1 Ökonomischer oder kultureller Rundfunk

Es ist eine müßige Frage, ob Rundfunk wesentlich Dienstleistung oder aber im Kern Kulturaufgabe sei. Im Prinzip geht es darum, welche Rundfunkordnung man eigentlich haben möchte, und dies ist eine Sache der politischen Entscheidung. Für die EU ist die Frage nach der wünschbaren Rundfunkordnung allerdings verbunden mit der Frage, ob sie in diesem Bereich Kompetenzen, die sie jahrzehntelang nicht ausgeübt hat und die

---

[206] vgl. Holznagel (1996), S. 129
[207] vgl. Hardt (1989), S. 77

plötzlich am Horizont aufgetaucht sind, sich nun aneignen kann oder nicht. Insofern wird ihr Urteil über die politische Wünschbarkeit dieser oder jener Rundfunkordnung durch ein institutionelles, um nicht zu sagen rein bürokratisches, Interesse dominiert.

a) Rundfunk als Dienstleistung

Entsprechend ist die Argumentationslinie fast rein juristisch. Sie subsumiert den Rundfunk unter den Begriff der wirtschaftlichen Dienstleistung, zieht ihn damit in den Geltungsbereich der Verträge, für deren Ausfüllung sie zuständig ist, und leitet daraus ab, daß die politische Entscheidung über diese Materie schon längst gefallen ist und kein Entscheidungsbedarf mehr besteht.

Die Definition von Rundfunk als Dienstleistung stellt im wesentlichen auf die Art. 59ff EGV ab.[208] Ausgangspunkt der Definition von Rundfunk als Dienstleistung ist einerseits die Rechtsprechung des EuGH[209], andererseits das Grünbuch „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1984. So definierte der EuGH den Rundfunk als Dienstleistung zum ersten Mal in der Rechtssache Sacchi, dort heißt es:

„In Ermangelung ausdrücklicher entgegenstehender Vertragsbestimmungen sind Fernsehsendungen ihrer Natur nach als Dienstleistungen anzusehen (...) Demnach fällt die Ausstrahlung von Fernsehsendungen als solche, einschließlich zu Werbezwecken, unter die Vertragsvorschriften über Dienstleistungen.“[210]

Der EuGH schränkt aber die Dienstleistungsfreiheit in bezug auf den Rundfunk insoweit ein, daß Beschränkungen erlassen werden können, wenn sie „durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt sind und für alle im Gebiet des Mitgliedstaats ansässigen Personen gelten“.[211]

Für den Dienstleistungsbegriff von Rundfunk setzen sich - neben den Vertretern der Europäischen Kommission - auch Vertreter privater Rundfunkveranstalter ein. Für sie ist eine Kompetenz der Europäischen Union insofern von großem Interesse, da sich größere Marktchancen durch die von der EU eingeleitete Deregulierung der Rund-

---

[208] vgl. Dörr (1996a), S. 37; für ausführliche Darstellungen vgl. Gulich (1990), S. 20-52; Sparr (1991), 157-183; Kugelmann (1991), S. 67-126; Nanclares (1991), S. 9-45; Valentini, (1994), S. 20-89

[209] vgl. Rechtsprechung des EuGH: Slg. 1974 (Sacchi), Slg. 1980 (Debd.uve), Slg. 1988 (Bond van Adverteeders); genauere Analyse der Urteile vgl. Hesse (1990), S. 241-243; Gulich (1990), S. 25-29; Ossenbühl (1986), S. 20-23

[210] vgl. EuGH zit.n. Bueckling (1988), S. 288

[211] vgl. Hesse (1993), 546

funkvorschriften erwarten[212], was bei der Diskussion um eine Antikonzentrationsrichtlinie sehr stark zum Ausdruck kommt.

Gestärkt sehen sich die Vertreter des Konzeptes vom Rundfunk als Dienstleistung durch die Philosophie des Binnenmarktes. Der Begriff Binnenmarkt wird nach Art. 8a EGV als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen (...) gewährleistet ist", definiert. Die Anhänger dieser Argumentationslinie betonen, daß in diesem Artikel keine Rücksicht auf den Inhalt der Dienstleistung genommen wird.[213] Ausschlaggebend ist lediglich, daß die Tätigkeit eine Leistung ist.[214] Sie kann also von kulturellem und/oder im Tauschsinne ökonomischem Inhalt sein. Die Konsequenz daraus ist, daß das Ziel der Herstellung eines Binnenmarktes sich nicht auf den letztgenannten Aspekt beschränkt.[215] Haltbar ist diese Argumentationslinie freilich nur dann, wenn Rundfunk als Dienstleistung gegen Entgelt definiert wird.

Ivo E. SCHWARTZ, Sonderberater der Kommission, geht noch darüber hinaus mit seiner Behauptung, daß die Kompetenz der Gemeinschaft auch über Art. 57 EGV und damit über das Niederlassungsrecht begründet sei, womit die Diskussion über die Dienstleistungskompetenz gegenstandslos werde. Der Inhalt einer selbständigen Tätigkeit nach Art. 57 Abs. 2 ist nach Auffassung von SCHWARTZ - wie bei der Dienstleistung - ebenfalls nicht von Bedeutung.[216]

Freilich gibt es hilfsweise auch einen Ansatz zu einer nicht juristischen, sondern wirtschaftswissenschaftlichen Argumentation. Er findet seine Formulierung in der Behauptung, daß Rundfunk unter den Begriff der Kultur*wirtschaft* falle, woraus sich natürlich wiederum die Zuständigkeit der EU ergebe.[217] Ins Treffen geführt wird, daß Herstellung und Wirtschaftsverkehr von Kulturproduktionen ökonomische Relevanz hätten. Danach falle der Rundfunk auch aus sachlichen Gründen und nicht bloß deshalb, weil die kulturellen Leistungen in den Verträgen nicht ausdrücklich ausgenommen worden seien, unter die Bestimmungen über den Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit und die Presse unter jene für den freien Warenverkehr.[218]

---

[212] vgl. Klatten (1993), S. 112; ähnlich Theye/Klatten (1989), S. 131-132, 133 u. 146
[213] vgl. Brühann (1993a), S. 107
[214] vgl. Schwartz (1989), S. 384
[215] vgl. Brühann (1993a), S. 107
[216] vgl. Schwartz (1989), S. 385
[217] vgl. Thorn (1993), S. 598
[218] vgl. Schweitzer (1990), S. 157

Ganz radikal argumentiert Lord Cockfield[219] mit der Behauptung, daß diese These von der Kulturträgerschaft der Fernsehprogramme bei deren minderer Qualität ohnehin nicht ernsthaft vertreten werden könne, weshalb Fernsehen ganz zwanglos als Dienstleistung im Sinne des EG-Vertrages zu definieren sei.[220] Nicht ganz so extrem argumentiert Adrian BUECKLING. Dem Argument, daß Rundfunk die nationale kulturelle Identität fördere, setzt er entgegen, daß es einerseits keine nationale kulturelle Identität gebe, da diese aus europäischen Komponenten gewachsen sei, und daß andererseits dieser Begriff hauptsächlich „im Dienst des nationalen Protektionismus zum Schutz künstlich geschaffener rundfunklicher Binnenreservate“ stehe.[221]

Zur Beruhigung wird dann noch im Zusammenhang mit der Fernsehrichtlinie argumentiert, daß diese nur den freien Sendeverkehr regele und nicht in kulturelle Aspekte des Rundfunks (Programminhalte) eingreife.[222] Einschränkend weist Günter HERMANN[223] dann noch darauf hin, daß die EU nicht berechtigt sei, in die Kernkompetenzen des Rundfunks - also die kulturellen Aspekte - einzugreifen.[224] Ronald FROHNE, weist der Gemeinschaft ebenfalls eine Kompetenz zur Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit im kulturellen Bereich zu, schränkt aber hinsichtlich der Fernsehrichtlinie ein, daß die Quotenregelung nicht diesem Ziel diene und daher abzulehnen sei.[225]

b) Rundfunk als Kulturgut

Jene Vertreter, die den Rundfunk als kulturelles Gut verstehen, konzentrieren sich auf die Behauptung ihres Standpunktes; ökonomische Faktoren werden, wenn überhaupt in die Diskussion mit einbezogen, als sekundär bezeichnet.[226] Explizit ist nur die Ablehnung eines Rundfunks, der als wirtschaftliche Dienstleistung verstanden und als Objekt des Wettbewerbs zum Gegenstand von EU-Regelungen gemacht wird[227]. Ein große Rolle spielen Argumente, die sich auf das bundesdeutsche Verständnis von

---

[219] Lord Cockfield war von 1985 bis 1988 Kommissar für Binnenmarkt, Zollunion, Steuern und Finanzinstitutionen.
[220] Cockfield zit.n. Weirich (1989a), S.20
[221] vgl. Bueckling (1987), S. 100
[222] vgl. Herrmann (1992), S. 12; ähnlich Arved Deringer zit. n. Mauhs (1989), S. 414
[223] Günter Herrmann war Indendant des SFB und ist Justiziar des WDR.
[224] vgl. Herrmann (1992), S. 12
[225] vgl. Frohne (1989), S. 394
[226] vgl. Valentini (1994), S. 9-11; ähnlich Delbrück (1986), S. 68
[227] So: Börner (1985), S. 314-315

Rundfunk als im wesentlichen kulturelle Veranstaltung stützen: Rundfunk als Kulturgut. Aus dieser Sicht wird die aus dem angeblichen Wirtschaftscharakter von Rundfunk abgeleitete Kompetenz der Europäischen Union bestritten[228]. Man weist darauf hin, daß sich der Begriff der Dienstleistung nur auf im Tauschsinne ökonomische Dienstleistungen bezieht.[229]

Zu den Verfechtern der Definition von Rundfunk als Kulturgut und Gegnern einer EU-Kompetenz für den Rundfunk gehören die deutschen Bundesländer. Sie befürchten u.a. eine weitere Einschränkung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten.[230] Im innerdeutschen Streit über die Kompetenz der EU für den Rundfunk verweisen sie darauf, daß Rundfunk Ländersache sei und der Bund bei der Zustimmung zur Fernsehrichtlinie seine Kompetenzen überschritten habe, da vorher keine Kompetenzübertragung von den Ländern auf den Bund stattgefunden habe.[231] Hermann KRESSE und Matthias HEINZE sehen die Position der deutschen Bundesregierung in dieser Frage gegenüber den Ländern durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur EU-Fernsehrichtlinie gestärkt. Die deutsche Bundesregierung kann also nach dem Richterspruch von einer Kompetenz der Europäischen Union ohne Rücksicht auf die Länder ausgehen.[232] Auch die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten stehen hier der Gemeinschaft ablehnend gegenüber, da sie Rundfunk - wie die Länder - als Kulturgut definieren[233], besonders unter dem Aspekt ihres öffentlich-rechtlichen Auftrages[234]. Immerhin werden die deutschen Bundesländer in ihrer ablehnenden Haltung noch mit einem medienökonomischen Argument unterstützt. So argumentiert Lore SEIDEL, daß die marktwirtschaftliche Ausrichtung der EG auch dazu führe, daß der Medienmarkt in Zukunft von einigen großen Medienunternehmen diktiert werde und die zuständigen Länder wegen des Kompetenzverlustes dagegen nichts mehr unternehmen könnten, weil sie die Verbreitung von ausländischen Programmen nicht zu verhindern vermöchten.[235]

---

[228] vgl. Eberle (1993a), S. 425; ähnlich ders. (1993b), 940 u. 948
[229] vgl. Bueckling (1987), S. 98
[230] vgl. Klatten (1992), S. 4; ähnlich Bohr (1993), S. 7
[231] vgl. Hümmerich (1991), S. 591
[232] vgl. Kresse/Heinze (1995), S. 397
[233] vgl. zum Standpunkt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter: Hilf (1987), S. 73-80
[234] vgl. Herrmann (1985), 175-190
[235] vgl. Seidel (1991), S. 122-123

c) Teilkompetenz für den Rundfunk

Einen pragmatischen mittleren Weg schlagen jene ein, die der EG eine gewisse Teilkompetenz für den Rundfunk zugestehen. Diese Autoren können sich eine Zuständigkeit für die wirtschaftlichen Aspekte von Rundfunk durchaus vorstellen.[236]

3.2 Artikel 128

Der Vertrag von Maastricht regelt die Kulturkompetenz der Europäischen Union in Titel IX. Diese spezifische Kulturkompetenz wird in Artikel 128 näher bestimmt. Der Artikel lautet:

„Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorbringung des gemeinsamen kulturellen Erbes.

Die Gemeinschaft fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichen Falls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen: (...)

- künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.

Absatz 3:

Die Gemeinschaft trägt den kulturellen Aspekten bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrags Rechnung."

Nach Abs. 2 wird der audiovisuelle Bereich in Art. 128 einbezogen. Was aber nun wirklich unter den Begriff *audiovisueller Bereich* fällt, wird von Ivo E. SCHWARTZ, einem Vertreter der Kommission, wie folgt definiert: „Zu den kulturellen Aspekten dürften auch der Schutz (...) der kulturellen Vielfalt und medienspezifische Aspekte rechnen, wie der Schutz des Pluralismus (der Informations- und Meinungsvielfalt) und der Medienvielfalt".[237] Praktisch bedeutet die vage Formulierung von Abs. 2, daß die Kulturkompetenz der Union unbegrenzt ist.[238]

Hier geht es um die Frage, ob die Europäische Union nicht unabhängig davon, ob man nun Rundfunk zur Gänze als Dienstleistung definiert oder aber den kulturellen Bereich als ausgespart ansieht, über ihre Kulturkompetenz letztlich doch für den ge-

---

[236] vgl. beispielsweise Starck, (1989), S. 118-119; ähnlich Delbrück (1986), S. 53; Ossenbühl (1986), S. 20, 24, 33 u. 50

[237] vgl. Schwartz (1995) S. 29

[238] vgl. Bohr/Albert (1993), S. 64

samten Rundfunk zuständig ist. Der Streitpunkt ist, ob die Europäische Union über Art. 128 und hier besonders über Absatz 4 nicht ohnehin rundfunkrechtliche Regelungen legitimieren kann.

Die Einsetzung von Absatz 4 bedeutet für Befürworter einer Kulturpolitik der Europäischen Union mehr als nur die Zuweisung einer neuen Kompetenz. Vielmehr sehen sie darin die formelle Anerkennung einer Kompetenz, welche die Union immer schon hatte. Anerkannt werde, daß es seit jeher Vorschriften im EWG-Vertrag gebe, die auch auf entgeltliche Tätigkeiten anwendbar sind, welche kulturelle Aspekte haben. Hierzu zählen auch Tätigkeiten der Medien. Darüber hinaus werde die EU nun auch explizit beauftragt, weiterhin bei Tätigkeiten mit kulturellen Aspekten tätig zu werden. „Sie bleibt also namentlich zuständig, das ihr vom Vertrag gesetzte Ziel des Binnenmarktes auch für Kulturträger, Kulturgüter und Kulturleistungen zu verwirklichen, daß heißt, die ihr im Vertrag zugewiesenen Befugnisse auszuüben.“[239] Die Kommission definiert diese „zugewiesenen Befugnisse“ über die Artikel 57 (Abs. 2), 66 und 100a EGV legt Art. 128 Abs. 4 dahingehend aus, daß sie weitere Vorschriften zum Rundfunk allgemein bis hin zum Thema der Meinungsvielfalt erlassen dürfe.[240]

Nach dieser Interpretation wird argumentiert, daß die Zuständigkeit der Union nicht nur durch ihre extensive Interpretation des Dienstleistungsbegriffes gegeben sei.[241] Folgerichtig argumentiert im Zusammenhang mit der Fernsehrichtlinie Ivo E. SCHWARTZ, daß Art. 128 Abs. 4 durchwegs positiv zu sehen sei, da sich die EG durch diesen Artikel von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer den Kulturbereich einschließenden Gemeinschaft entwickele, da sie jetzt im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Ziele kulturelle Aspekte mitberücksichtigen müsse.[242] Aus dieser Argumentation wird abgeleitet, daß die Aktivitäten der Europäischen Union nun auch eine kulturelle Legitimation besitzen.[243] Hierbei stellt sich aber sofort die Frage, was „mit berücksichtigen“ heißt, da Vertreter der Europäischen Union verstärkt betonen, daß die Union aufgrund von Art. 128 jedenfalls keine *eigenständige* Kulturpolitik betreibe[244].

[239] vgl. Schwartz (1993), S. 417
[240] vgl. ebd.
[241] vgl. ebd.
[242] vgl. Schwartz (1995), S. 25; siehe auch Ivo E. Schwartz zit.n. Wallraf (1993), S. 465
[243] vgl. Schwartz (1995), S. 29
[244] vgl. Karin Junker (Europäisches Parlament) zit.n. Institut für Europäisches Medienrecht (1995), S. 34; ähnlich Schwartz (1995), S. 29

Eine weitere kompetenzerweiternde Definition dieses Absatzes könnte durch die Unklarheit des Begriffes „Rechnung tragen“ gegeben sein. So erscheint auf den ersten Blick eine Auslegung, die den Kulturaspekt bei allen Unionshandlungen als Nebenziel anreicherndes und ergänzendes mitumfaßt, nicht ausgeschlossen Diese Interpretation steht aber nicht im Einklang mit dem gesamten Artikel 128, der in Absatz 5 durch strenge Verfahrensbegrenzungen (Einstimmigkeit) diese Erweiterung wieder einfängt. Eine sinngemäßere Auslegung von Artikel 128 scheint dadurch gegeben zu sein, daß die Union bei ihrer Tätigkeit die kulturellen Belange ihrer Mitgliedstaaten zu berücksichtigen hat und nicht in einer Universaltätigkeit, die durch den Titel Kultur gerechtfertigt wird. Diese restriktive Auslegung von Artikel 128 versteht diesen als immanente Schranke jeder Kompetenzausübung der Union[245]; Kulturpolitik bleibt also nach dieser Interpretation Aufgabe der Mitgliedstaaten[246].

Wie bereits erwähnt, beziehen sich die Gegner der Kommission in ihrer Argumentation hauptsächlich auf Art. 128 Abs. 5, der Kulturpolitik der Union auf Fördermaßnahmen begrenzt und eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften, die kulturellen Aspekte betreffen, ausschließt.[247] Auch der deutsche Bundesverfassungsgerichtshof kommt im Zuge der Maastricht-Entscheidung zu einer engen Auslegung von Art. 128, d.h. im Sinne von Art. 128 Abs. 5. Für die Vertreter des Standpunktes „Rundfunk ist Kulturgut“ bedeutet diese Interpretation, daß die Europäische Union künftig keine Regelungen erlassen darf, die den kulturellen Aspekt des Rundfunks betreffen.[248]

Obwohl das Einstimmigkeitserfordernis durch Abs. 5 den weiten Kulturbegriff der EU für die deutschen Bundesländer eher akzeptabel erscheinen läßt, werden dennoch Bedenken (aufgrund der Erfahrungen mit Art. 235 EG-Vertrag) geäußert, ob denn dieses wirklich eine Bremse für die EU darstellt.[249]

Im wesentlichen dreht sich die Diskussion in diesem Fall um die unterschiedliche Auslegung der Absätze 4 und 5 des Artikel 128. Die Kommission stützt sich in ihrer Argumentation hauptsächlich auf Absatz 4, obwohl sie zugleich einschränkt, daß sie diesen Absatz nicht als Legitimation einer eigenständigen Kulturpolitik der Union versteht. Sie interpretiert Absatz 4 in dem Sinne, daß sie bei der Verwirklichung der Frei-

---

[245] vgl. Eberle (1993a), S. 426; ähnlich ders. (1993b), S. 950
[246] vgl. Holznagel (1996), S. 132
[247] vgl. Dörr (1996d), S. 91; ähnlich Bohr (1993), S. 9; Dörr (1996c), S. 630
[248] vgl. Dörr (1995c), S. 18
[249] vgl. Bohr/Albert (1993), S. 65

heit des Dienstleistungsverkehrs der Rundfunkunternehmen auf kulturelle Aspekte Rücksicht nehmen muß. Dem steht die enge Auslegung der deutschen Vertreter entgegen, die die Interpretation von Absatz 4 in engem Zusammenhang mit Absatz 5 (Rechtsangleichungsverbot) sehen, der keine Rechtsangleichung, sondern nur Fördermaßnahmen finanzieller Art der Gemeinschaft vorsieht. Die Kommission wiederum setzt dieser engen Auslegung entgegen, daß Absatz 5 nicht automatisch angewendet werden kann, wenn auch kulturelle Ziele von der Maßnahme betroffen sind.[250]

Die nachstehende Abbildung soll die Hauptargumente der Kommission und der Vertreter Deutschland nochmals übersichtlich zusammenfassen.

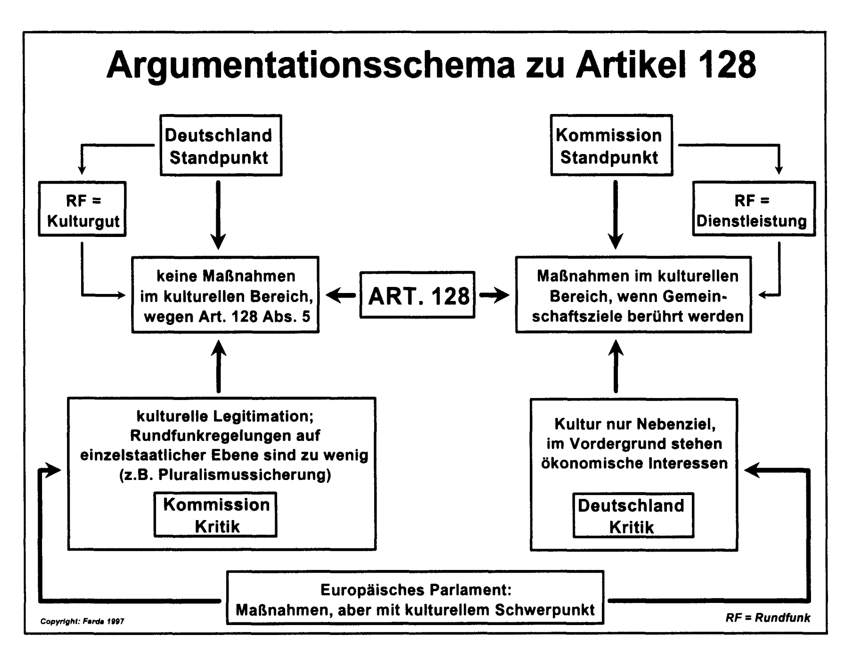


Abbildung 4: Argumentation Artikel 128

Den Boden des Streites über Wirtschaft versus Kultur verläßt Albrecht HESSE, indem er die demokratische Funktion des Rundfunks in den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellt. Seiner Auffassung nach kann die Gemeinschaft nicht tätig werden, wenn „Rundfunk in seiner demokratischen Funktion betroffen ist (...), auch wenn sie [die Gemeinschaft] wirtschaftliche Ziele verfolgt und damit ihre Zuständigkeit zunächst

250 vgl. Schwartz (1995), S. 29 u. 28

gegeben ist", denn der demokratische Willensbildungsprozeß ist in den Mitgliedstaaten angesiedelt. Folglich können nur dort die entsprechenden Ziele erreicht werden.[251]

3.3 Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist in Art. 3b EGV in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union festgelegt. Art. 3b Abs. 2 soll im Zweifel klären, ob Zuständigkeit für die Union oder für die Mitgliedstaaten besteht. Er lautet: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft geben nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus."

Durch den Subsidiaritätsgrundsatz soll also entschieden werden, wer tätig werden soll: die Union oder die Mitgliedstaaten.[252] Ob die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips wirklich dazu geeignet ist, die Kompetenzen der Europäischen Union einzuschränken, wird stark bezweifelt. Die Kritik macht besonders an zwei Punkten fest.

Zum einen ist der Begriff der „Zielerreichung" nicht genau definiert. Liegt die Zielsetzung darin, möglichst europaweit zu sein, ist es klar, daß nationalstaatliche Maßnahmen hinter EU-Maßnahmen zurückstehen. So gesehen, ist das Subsidiaritätsprinzip eher eine Kompetenzerweiterung als eine Eingrenzung.[253] Auch der EuGH hat sich in seiner Rechtsprechung im Zweifelsfalle für eine Zuständigkeit der Union ausgesprochen.[254] Dagegen wendet Hans D. JARASS unter Hinweis auf die Position des Europäischen Rates ein, daß die Gemeinschaft nur tätig werden kann, wenn „wegen des begrenzten Zugriffs des nationalen Rechts" die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, daß entsprechende Ziel zu erreichen.[255] Für JARASS bedeutet diese Interpretation von Art. 3b Abs. 2 EGV, daß die EG-Organe nicht aufgrund der Feststellung, daß in dem

---

[251] vgl. Hesse (1993), S. 115
[252] vgl. Schwartz. (1993), S. 412
[253] vgl. Eberle (1993a), S. 426; ähnlich ders. (1993b), S. 952
[254] vgl. Bohr/Albert (1993), S. 65
[255] Jarass (1994a), S. 211

betreffenden Bereich in den Mitgliedstaaten Mängel vorliegen, tätig werden können.[256] Ferner verlangt der Europäische Rat, daß das Tätigwerden der Gemeinschaft „deutliche Vorteile" erziele.[257]

Dies ist die enge Auslegung des Subsidiaritätsprinzips. Sie bedeutet, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber prüfen und darlegen muß, warum eine Gemeinschaftsregelung einzelstaatlichen Maßnahmen vorzuziehen sei, und auch zu erklären hat, warum die betroffenen Ziele besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen seien.[258] Für eine solche Auslegung spricht sich auch das deutsche Bundesverfassungsgericht (Zweiter Senat) aus.[259] - Diese Auslegung trifft sich auch mit den Interpretationen und Vorstellungen der deutschen Länder.[260] - Das Gericht gibt der deutschen Bundesregierung den Auftrag, sich innerhalb der Union für dieses einzusetzen.[261] Für Kurt BOHR und Helmut ALBRECHT wäre das Subsidiaritätsprinzip richtig verstanden, wenn es im Kulturbereich nur dann Anwendung fände, wenn die Maßnahmen den „gemeinsamen Aspekten des Kulturbereichs" dienten, was einer engen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips entspricht.[262] Mit der engen Auslegung ist auch rein rechtlich die Beweislast eindeutig zugunsten der Mitgliedstaaten verteilt; nicht sie müssen eine Kompetenzüberschreitung der EU nachweisen, sondern die Gemeinschaft hat ihr Handeln zu legitimieren.[263]

Zum anderen kann das Subsidiaritätsprinzip nur in jenen Bereichen angewendet werden, die nicht in die ausschließliche Kompetenz der Union fallen. Problematisch dabei ist, daß es keinen „Themenkatalog" gibt, der die ausschließlichen Kompetenzen der Union festlegt.[264] Aus der Sicht der Kommission fällt die Beseitigung der Hindernisse für den freien Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen unter ausschließliche Unionskompetenz. Die Kommission begründet ihre ausschließliche Zuständigkeit für diese Grundfreiheiten mit Art. 8a Abs. 1 EGV, der festlegt, daß Maßnahmen für den Binnenmarkt - und diese Freiheiten gehören zum Binnenmarkt - durch die Union festgelegt werden.[265] Da die Kommission den Rundfunk als Dienstleistung

[256] vgl. Jarass (1994a), S. 210
[257] Europäischer Rat zit.n. Jarass, (1994a), S. 211; ähnlich Pieper (1993), S. 709; Kleist (1993), S. 98
[258] vgl. Dörr (1995c), S. 18
[259] vgl. ebd.
[260] vgl. Bohr (1993), S. 5
[261] vgl. Dörr (1995c), S. 18
[262] vgl. Bohr/Albert (1993), S. 65
[263] vgl. Jarass (1994), S. 213; ähnlich Pieper (1993), S. 711; Schmidhuber/Hitzler (1992), S. 725; Ress (1992), S. 949; zum gleichen Schluß wie Jarass kommt auch Borries (1993), S. 28
[264] vgl. Dörr (1996d), S. 91; ähnlich ders. (1993), S. 3
[265] vgl. Schwartz (1993), S. 413

definiert, fällt dieser in Konsequenz unter die ausschließliche Kompetenz der Europäischen Union. Das Subsidiaritätsprinzip würde in diesem Falle also nicht greifen.[266] Hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips wird von seiten der Kommission auch argumentiert, daß beide Betroffenen mit der Auslegung sorgfältig umgehen sollten (gegenseitige Rücksichtnahme); dennoch kommt bei dieser „mitgliedstaatenfreundlichen" Bewertung des Subsidiaritätsprinzips durch die Kommission zum Ausdruck, daß die Mitgliedstaaten dieses nicht für eine Renationalisierung benutzen sollen.[267]

Die Problematik, der das Subsidiaritätsprinzip gilt, stellte sich für den Medienbereich konkret im Zusammenhang mit Grünbuch der Kommission zur Medienkonzentration aus dem Jahre 1992. Dieses wurde von den deutschen Bundesländern abgelehnt, wobei sie darauf hinweisen, daß diese ablehnende Haltung nicht die Folge ihrer jahrelangen prinzipiell ablehnenden Haltung, sondern inhaltlich begründet sei, denn nach ihrer Auffassung weise das Subsidiaritätsprinzip die Erhaltung des Pluralismus nicht der EU zu.[268] Für die Kommission ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip, daß eine europäische Medienkonzentrationsrichtlinie rechtlich gedeckt ist, weil eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Maßnahmen auf EU-Ebene leichter erreicht werden kann. Dabei geht es den deutschen Bundesländern um den Pluralismus an sich, der Kommission hingegen um den Pluralismus als Teilaspekt der Harmonisierung.[269] Nach Harald HAMMANN könnte die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips lediglich eine Ergänzung der nationalen Regelungen nahelegen, würde dann aber auch den Vorteil haben, einen höheren Standard als jedes europäische Antikonzentrationsrecht vorzugeben.[270]

Für den Fall, daß nach Art. 3b Abs. 2 die Union tätig werden soll, nach dem Subsidiaritätsprinzip also zu Gunsten der EU entschieden wird, gilt es die Frage zu klären, in welchem Ausmaß dies geschehen soll. Art. 3b Abs. 3 bestimmt, daß die Maßnahmen der Union nicht über „das für die Erreichung der Ziele des Vertrages erforderliche Maß" hinausgehen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Durch diesen Absatz soll das Ausmaß der Tätigkeit der Union festgelegt werden. Dabei soll aber davon ausgegangen

---

[266] vgl. Dörr (1996d), S. 91. Vgl. zum Standpunkt der Kommission: Schwartz (1995), S. 27
[267] vgl. Büscher (1993), S. 33; ähnlich Borries (1993), S. 23
[268] vgl. Knothe/Wanckel (1995), S. 28
[269] vgl. Knothe/Wanckel (1995), S. 91-92
[270] vgl. Hammann (1995), S. 67

werden, daß die entsprechenden Maßnahmen so gewählt werden, daß möglichst wenig Kompetenz von Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft abgetreten werden muß.[271]

Zusammengefaßt lassen sich die beiden Standpunkte mit den Schlagworten „nationale Rundfunkordnung“, wobei Rundfunk als kulturelles, meinungsbildendes, einzelstaatliches Gut definiert wird, und „Europäischer Medienmarkt“, wo Rundfunk als Wirtschaftsgut definiert wird, bezeichnen.[272] Trotz dieser scheinbar entgegengesetzten Meinungen sehen einige Autoren auch die Doppelkomponente von Rundfunk und stellen auf eine Harmonisierung der beiden Standpunkte ab.[273]

Es erhebt sich die Frage, was das Ergebnis des oben dargestellten Streites sein wird und welche Folgen sich einstellen werden. Mit einem Blick auf die Rechtsprechung des EuGH, der als Ausgangspunkt des Dienstleistungsbegriffs für den Rundfunk gesehen werden kann, vermutet Christoph DEGENHART, daß sich der Harmonisierungsdruck noch verstärken wird.[274] „Hierfür jedoch bedarf es klarer kompetenzieller Grundlagen für die Gemeinschaft, sofern nicht die notwendigen Rahmenbedingungen in unmittelbarer Abstimmung der Mitgliedstaaten geschaffen werden können. (...) Allmähliche Aushöhlung mitgliedstaatlicher Kulturhoheit durch wirtschaftlichen Anpassungsdruck, schleichende Kompetenzerweiterung und Zentralisierung ohne gesicherte kompetenzmäßige Grundlagen und ohne die notwendige mitgliedstaatliche Akzeptanz wären der schlechteste Weg.“[275] Es wird also eine Ausweitung der Harmonisierungsbestrebungen der EU befürchtet, die unter Umständen in Kernbereiche des Rundfunks eingreift (z.B. Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks).[276]

---

[271] vgl. Pieper (1993), S. 709
[272] vgl. Pieper (1993), S. 591; ähnlich Seidel (1991), S. 122
[273] vgl. beispielsweise: Weirich (1989a), S. 21
[274] Degenhart (1992), S. 1128
[275] eda.
[276] vgl. Hümmerich (1991), S. 592

4. Entstehung, Regelungen und Kritik an der Fernsehrichtlinie

Für die Harmonisierungsbestrebungen auf Europaebene waren folgende Ziele von Bedeutung:[277]

- Harmonisierung der verschiedenen Rechtsvorschriften im Binnenmarkt
- Sicherung des freien Informationsflusses in Europa und
- Förderung einer europäischen kulturellen Identität.

4.1 Entstehungsgeschichte der Fernsehrichtlinie 1989 und 1997

4.1.1 Problemdefinition: Initiativen des Europäischen Parlaments zu Beginn der 80er Jahre – Medienbericht der Kommission 1983

Die erste Initiative für eine europäische Medienpolitik ging vom Europäischen Parlament aus. Konkreter Anlaß dafür war die Unzufriedenheit der Europaabgeordneten mit der Berichterstattung in den nationalen Medien über ihre Tätigkeit.[278] So wurden am 18. September 1980 dem Plenum des Europäischen Parlaments zwei Entschließungsanträge mit medienpolitischen Themen vorgelegt. Der eine Entschließungsantrag[279] stammte von der Sozialistischen Fraktion und spiegelte die skeptische Haltung gegenüber den neuen Kommunikationstechnologien (Kabel und Satellit) wider. In diesem Antrag wurde die Kommission aufgefordert, sofort eine öffentliche Diskussion zu initiieren und aufgrund dieser eine europäische Rundfunkordnung auszuarbeiten, die das Modell der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter unterstützen und Machtpositionen privater Anbieter verhindern sollte.[280]

Der andere Entschließungsantrag[281] wurde von der Europäischen Volkspartei (EVP) vorgelegt. Dieser Antrag war von der Absicht geleitet, die neuen Technologien in den Dienst der europäischen Integration und der europäischen kulturellen Identität zu stellen. Weiter sollten Regelungen hinsichtlich der Werbung und der Kontrolle von Programmen geschaffen werden.[282]

---

277 vgl. Siebenhaar (1994), S. 94

278 vgl. Kleinsteuber/Rossmann (1992), S. 301

279 Entschließungsantrag von Herrn Schinzel und anderen zur Gefährdung der Meinungsvielfalt durch die Kommerzialisierung neuer Medien. Dok. 1-422/80

280 vgl. Wagner (1994), S. 88-89

281 Entschließungsantrag der Herren Pedini, Hahn und anderen zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft. Dok. 1-409/80

282 vgl. Siebenhaar (1994), S. 98

Zunächst wurden beide Entschließungsanträge zur Weiterbearbeitung an den Ausschuß für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport weitergeleitet. Dieser Ausschuß sollte einen einheitlichen Entschließungsantrag ausarbeiten. Zu den beiden Entschließungsanträgen kam drei Monate später noch die Entschließung des Europäischen Parlaments zur „Informationspolitik der Europäischen Gemeinschaft, der Kommission in der Europäischen Gemeinschaft und des Europäischen Parlaments“[283] hinzu. Am 23. Februar 1982 legte der Kulturausschuß dem Parlament den unter der Federführung Wilhelm Hahns ausgearbeiteten Bericht als Entschließungsantrag vor (= „Hahn-Bericht I“[284]).[285] In diesem Bericht plädierte Wilhelm HAHN nicht mehr für eine europäische Fernsehanstalt, sondern - etwas einschränkend - für ein europäisches Gemeinschaftsprogramm, das von den großen europäischen Fernsehanstalten produziert werden sollte.[286] Nach dreiwöchiger Debatte wurde der Hahn-Bericht I vom Parlament als „Entschließung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft“[287] vom 12. März 1982 angenommen.[288] In dieser Entschließung beklagte das Europäische Parlament, daß über die Tätigkeiten und Aktivitäten der Gemeinschaft in den Medien nicht ausreichend berichtet worden sei. Ein europäisches Fernsehprogramm sollte hier Abhilfe schaffen.[289] Inhaltlich sollte sich dieses Programm in die Sparten Information, Politik, Bildung, Kultur, Unterhaltung und Sport teilen.[290] Damit kann das Europäische Parlament als das erstes Organ der Europäischen Gemeinschaft gelten, daß sich für die Schaffung eines grenzüberschreitenden Vollprogramms eingesetzt hat. Obwohl dieses Fernsehprogramm, das in Zusammenarbeit mit der European Broadcasting Union (EBU) realisiert werden sollte, in erster Linie auf die Förderung der europäischen Identität abzielt, wurde auch die Erhaltung der kulturellen Vielfalt Europas als Ziel formuliert.

In der Entschließung forderte das Europäische Parlament ferner einen Medienbericht der Europäischen Kommission, der die Rahmenbedingungen für das Programm überprüfen sollte. Dieser Medienbericht sollte in Form eines Grünbuchs von der Kommis-

---

[283] Abl. 1981, Nr. C 28, S. 74 – Bericht Schall, Dok. 1-596/80
[284] Bericht im Namen des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport über Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft. DOK 1-1013/81
[285] Wagner (1994), S. 89
[286] vgl. Gruber (1995), S. 32
[287] Abl. 1982, Nr. C 87, S. 110-112
[288] gl. Wagner (1994), S. 89
[289] vgl. Heinze (1993), S. 84
[290] vgl. Europäisches Parlament (1982), S. 111

sion vorgelegt werden. In bezug auf eine europäische Fernsehordnung wurde gefordert, Regelungen für den Jugendschutz und die Werbung zu entwickeln.[291] Das Europäische Parlament begründet die Entschließung mit dem Argument, daß das Fernsehen eine wichtige meinungsbildende und unterrichtende Rolle besitze.[292]

In dieser Phase der europäischen Medienpolitik verfolgte das Parlament also zwei Ziele: Einerseits die Schaffung eines europäischen Fernsehkanals durch Ausnutzung der neuen Übertragungsmöglichkeiten durch Kabel und Satellit, andererseits die Begrenzung der Gefahren durch eine Kommerzialisierung des Fernsehens, die sich vor allem für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergeben.[293]

4.1.2 Agenda-Gestaltung: Medienbericht der Kommission 1983 – Erster Richtlinienvorschlag 1986

Die Kommission kam der Forderung des Europäischen Parlaments nach und erstellte einen Medienbericht. Nach eingehenden Konsultationen des COREPER, den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments, Vertretern der EBU und Vertretern des europäischen Verbraucherverbandes BEUC[294] legte die Kommission dem Europäischen Parlament 1983 einen Zwischenbericht mit dem Titel „Die Realität und Tendenzen des Fernsehens in Europa: Perspektiven und Optionen vom 25. Mai 1983“[295] vor.[296] Der Zwischenbericht wurde von der Generaldirektion X erstellt.[297] Er gibt einen Überblick zu folgenden Themen:[298]

- Stand des Satelliten- und Kabelfernsehens
- Stand der Rundfunkgesetzgebung in den Mitgliedstaaten
- Feststellung einer gestiegenen Programmnachfrage in Europa
- Notwendigkeit der Förderung der europäischen Filmwirtschaft
- Vorschläge zur Harmonisierung der technischen Normen für einen gemeinsamen Markt für Kabel- und Satellitenfernsehen

---

[291] vgl. Siebenhaar (1994), S. 99
[292] vgl. Europäisches Parlament (1982), S. 110
[293] vgl. Kleinsteuber/Rossmann (1992), S. 301
[294] vgl. Wagner (1994), S. 96
[295] KOM (83) 229 endg.
[296] vgl. Siebenhaar (1994), S. 99-100
[297] vgl. Humphreys (1996), S. 265
[298] vgl. Siebenhaar (1994), S. 99-100

Hans-Peter SIEBENHAAR leitet von diesem Themenkatalog ab, daß die Kommission die Forderung des Europäischen Parlaments, die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein europäisches Vollprogramm zu überprüfen, nicht aufgenommen hat. Er bezeichnet diesen Zwischenbericht als Konzept der ansatzweisen Integration des Fernsehens in den gemeinsamen Markt.[299] Für Barbara GRUBER befaßt sich dieser Zwischenbericht sehr wohl "hauptsächlich mit den Möglichkeiten eines gemeinsamen europäischen Fernsehprogramms".[300] Soviel kann festgehalten werden, die Kommission sagte zu, daß sie das "Europa TV" mit jährlichen Beiträgen in Millionenhöhe unterstützen werde, was aber nicht geschehen ist.[301] Damit entschied sie, daß das Programm auf keinen Fall unter irgendeiner politischen oder organisatorischen Verantwortung der Gemeinschaftsebene steht. Die Verantwortung sollte im nationalen Rahmen und bei den in der EBU vertretenen Fernsehanstalten liegen.[302] Für das Scheitern des Senders nach nur 14 Monaten wird allgemein die Kommission verantwortlich gemacht.[303]

Lehnte die Kommission also eine Verantwortung für den Europa-Sender auf Gemeinschaftsebene ab, so plädierte sie bei anderen Bereichen klar für ihre Zuständigkeit. So sollten industriepolitische Maßnahmen ergriffen werden, die auf die Einheitlichkeit der technischen Standards bei den neuen Medien (Satellit und Kabel), Bildschirmnormen (PAL/SECAM) und Aufzeichungsverfahren abzielen. Die betroffenen Industrien sollten bei den erforderlichen Maßnahmen finanziell unterstützt werden.[304]

Prägnant fast Katrin MERKEL dieses Ergebnis. Sie kommt bei der Analyse des Zwischenberichts zu dem Schluß, daß dieser "zugleich den ersten als auch den letzten Ansatz der Kommission, Medienpolitik nicht nur unter einem ökonomischen, sondern auch unter dem kulturellen Gesichtspunkt" zu betreiben, bildet.[305]

Der Zwischenbericht wurde vom Europäischen Parlament positiv aufgenommen.[306] Insbesondere die Förderung der europäischen Filmwirtschaft durch einen Gemeinschaftsfonds fand bei den Abgeordneten große Zustimmung. Ferner unterstützten sie die Kommission, das geforderte Grünbuch vorzulegen, um die rechtlichen Bedingun-

---

[299] vgl. ebd. S. 99
[300] vgl. Gruber (1995), S. 33
[301] vgl. Kleinsteuber/Rossmann (1992), S. 302; ähnlich Heinze (1993), S. 85
[302] vgl. Wagner (1994), S. 96
[303] vgl. Kleinsteuber/Rossmann (1992), S. 302; ähnlich Heinze (1993), S. 85
[304] vgl. Wagner (1994), S. 97
[305] Merkel (1995), S. 12
[306] vgl. Europäisches Parlament (1984), S. 229

gen für ein europäisches Vollprogramm vorzubereiten. Diese Rahmenbedingungen sollten sich vor allem auf den Jugendschutz, die Quotenregelung, die Werbung und das Urheberrecht beziehen.[307] In seiner "Entschließung zu einer Politik im Sinne der neuen Trends im europäischen Fernsehen" vom 30. März 1984 kam das Parlament nochmals auf dieses Thema zurück und unterstrich die Notwendigkeit einer Programmproduktion und -politik auf Europa-Ebene erneut.[308]

Am 14. Juni 1984 legte die Kommission schließlich das Grünbuch "Fernsehen ohne Grenzen"[309] vor. Dieses stellt den *ökonomischen* Aspekt des Fernsehens - wie später die Fernsehrichtlinie - in den Vordergrund und löste heftige Diskussionen aus. Die politische und die kulturelle Dimension treten gegenüber der Schaffung eines Binnenmarktes für den Rundfunk in den Hintergrund.[310] Inhaltlich befaßt sich das Grünbuch ausführlich mit „den technologischen und ökonomischen Ausgangsbedingungen sowie mit den rechtlichen Möglichkeiten zur Schaffung einer gemeinschaftsweiten Rundfunkzone".[311] Um diese zu verwirklichen sollten nach Ansicht der Kommission einzelne Bestimmungen in den Bereichen Werbung, Kinder- und Jugendschutz, Urheber- und Persönlichkeitsschutzrecht harmonisiert werden.[312]

Das Europäische Parlament zeigte sich in seinen medienpolitischen Debatten im großen und ganzen zufrieden mit Grünbuch, dennoch kritisierte ein Großteil der Abgeordneten, daß eine kulturpolitische Ausrichtung des Grünbuchs und Maßnahmen zur Verhinderung von Monopolstellungen fehlen. Der WSA äußerte sich sehr skeptisch und stimmte der Kritik des Parlaments zu. Der EGB kritisierte die zu starke Fixierung des Grünbuchs auf technische und finanzielle Aspekte. Die Mitglieder der EBU verhielten sich gegenüber dem Grünbuch eher reserviert und wiesen die Kommissionsinitiative im wesentlichen zurück. Die kommerziellen Fernsehanbieter begrüßten die Maßnahmen zur Werbung als Garantie für Rechtssicherheit. Die Werbewirtschaft verurteilte die geplante Regulierung zur Werbung, da Kontrolle durch den Rundfunkbetreiber und die Zuschauer stattfindet.[313]

---

307 vgl. Siebenhaar (1994), S. 100
308 vgl. Europäisches Parlament (1984), S. 231
309 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1984): Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel. Fernsehen ohne Grenzen. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 14.06.1984. KOM (84) 300 endg.
310 vgl. Siebenhaar (1994), S. 102
311 vgl. Wagner (1994), S. 98
312 vgl. Wagner (1994), S. 103
313 vgl. Wagner (1994), S. 114-123

Damit hatte die Kommission ihre Medienpolitik auf die funktionalistische Linie zurückgenommen. Es ging nur noch darum, für einen weiteren Sektor einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der den gesellschaftlichen Kräften im allgemeinen und den Marktkräften im besonderen die Möglichkeit eröffnete, die Integration herbeizuführen: Alles das in der Erwartung, daß die integrierten Sektoren sich gegenseitig beflügeln und vor allem noch integrierte Sektoren mitreißen würden.[314] Der Gedanke des Europäischen Parlaments, durch eine zentrale Entscheidung ein europäisches Programm einzuführen, war passé. „Die Idee eines ‚Europaprogramms' wurde so durch das sogenannte ‚free-flow-Prinzip' ersetzt."[315] Dies mag nicht zuletzt daran liegen, daß das Grünbuch im Gegensatz zum Zwischenbericht von der „liberalen" GD III, Binnenmarkt, ausgearbeitet wurde.[316] Dies bedeutet aber nur zum Schein einen Rückzug. Mit dem „Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel"[317] und seiner ökonomischen Auslegung von Rundfunk verlegte die Kommission die Materie in einen Bereich, in dem ihre Kompetenz unzweifelhaft feststand, was eine - hauptsächlich von Deutschland geführte[318] - Kontroverse auslöste.[319]

Im Grünbuch wurden die technischen, industriellen, wirtschaftlichen und rechtlichen Aspekte des transnationalen Fernsehens erörtert.[320] Man ging über den ordnungspolitischen Ansatz der Strukturpolitik nicht hinaus. Obwohl konsequenterweise sich dieses Grünbuch nicht mit der Förderung der europäischen Filmindustrie beschäftigte, forderte der französische Kulturminister auf der Konferenz der Vertreter der Mitgliedstaaten in Luxemburg am 27. Juli 1984 eine 50-Prozent-Quote für europäische Produktionen in allen Mitgliedstaaten.[321]

Im „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes" vom Juni 1985, in dem die Kommission die Kommunikationsindustrie - deren Teil Rundfunk ist - als zukünftigen Schlüsselsektor in der Wirtschaft der Gemeinschaft bezeichnete, war die Kommission

[314] In diesem Sinne, aber verkürzt: vgl. Siebenhaar (1994), S. 100-101. Allgemein zu funktionalistischen Theorie der Europa-Politik vgl. Luif (1995), S. 7-21

[315] Heinze (1993), S. 85

[316] vgl. Humphrey (1996), S. 265

[317] KOM (84) 300 endg. Das Grübuch ist allgemein unter dem Kurztitel "Grünbuch Fernsehen ohne Grenzen" bekannt.

[318] vgl. Gruber (1995), S. 68-69

[319] vgl. Siebenhaar (1994), S. 103, ähnlich Gruber (1995), S. 34-35, Heinze (1993), S. 85

[320] vgl. Roth (1996), S. 39

[321] vgl. Nanclares (1995), S. 119

in bezug auf den Zeitplan für die Verabschiedung einer Richtlinie zur Medienpolitik noch optimistisch: Die Kommission selbst sollte noch 1985 Vorschläge präsentieren, der Rat sollte noch vor 1987 eine Richtlinie verabschieden.[322]

Das Europäische Parlament jedenfalls ging auf diesen Zeitplan ein. In den beiden Entschließungen des Europäischen Parlaments vom 10. Oktober 1985[323] - als Antwort auf das Grünbuch von 1984 - wurden als Inhalte für eine Fernsehrichtlinie vorgeschlagen:[324]

- Werbungsdauer, -inhalte, -formen und -kontrolle
- Urheberrecht
- Jugendschutz
- Quotenregelung zur Stärkung der europäischen Programmindustrie
- Allgemeine Programmgrundsätze
- Recht auf Gegendarstellung

Die beiden Entschließungen basierten auf einem zweiten Bericht von Hahn und einem von De Vries. Auf den Hahn-Bericht gingen die Punkte Werbung, Urheberrecht und Quoten zurück. Im De Vries-Bericht fanden sich ähnliche Forderungen.[325] Mit diesem Themenkatalog nahm das Europäische Parlament die Anregungen der Kommission aus dem Grünbuch für eine europäische Rahmenordnung für den Rundfunk auf.[326]

Für die Vorbereitung eines Kommissionsvorschlages waren die folgenden Generaldirektionen tätig: External Relations (DG I), Internal Market and Industrial Affairs (DG III); Competition (DG IV); Information, Communication and Culture (DG X); Sience, Research and Development (DG XII) und Telecommunications, Information

---

322 vgl. Siebenhaar (1994), S. 104

323 Europäisches Parlament (1985a): Entschließung zu einer Rahmenordnung für eine europäische Medienpolitik auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Errichtung des gemeinsames Marktes für Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel vom 10.10.1985, Abl. 1985, Nr. C 288, 113-118
Europäisches Parlament (1985b): Entschließung zu den wirtschaftlichen Aspekten des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk in der Europäischen Gemeinschaft vom 10.10.1985, Abl. 1985, Nr. C 288, S. 119-122

324 vgl. ebd. und Europäisches Parlament (1985a), S. 113-118

325 vgl. Dupagne (1992), S. 106

326 vgl. Kugelmann (1991), S. 32

Industries and Innovation (DG XIII)[327] Ferner konsultierte die Kommission die in der Zwischenzeit vom COREPER eingesetzten Arbeitsgruppen.[328]

4.1.3 Politikformulierung: Richtlinienvorschlag 1986 – Verabschiedung 1989

Die Kommission legte am 30. April 1986 den ersten "Vorschlag zu einer Richtlinie des Rates über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunktätigkeit"[329] vor.[330] Der Vorschlag setzte die Argumentationslinie der Kommission fest, enthielt aber auch einzelne Regelungen zu den Bereichen Werbung, Jugendschutz und Urheberrecht.[331] Ferner beinhaltete er noch den Hörfunk.[332] Der Vorschlag nahm auch weitgehendst die Vorschläge des Europäischen Parlaments auf.[333] Gegenüber dem Grünbuch von 1984 enthielt dieser Richtlinienvorschlag bereits - auf das Drängen Frankreichs - Bestimmungen für eine Quotenregelung.[334] Die Kommission schlug eine Quote von 30 Prozent vor.[335]

Am 1. Juli 1987 gab der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) seine Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission ab. Sie wurde mit 102 Stimmen, bei 5 Gegenstimmen und 26 Enthaltungen, angenommen. Der WSA sprach sich dafür aus, in der Richtlinie das Urheberrecht stärker zu berücksichtigen. Vor allem aber sprengte er den Rahmen, den die Kommission gesetzt hatte, indem er die Existenz des dualen Rundfunksystems betonte. Auch sprach er sich wie das Europäische Parlament für die Schaffung eines Europäischen Fernsehprogramms aus.[336]

Am 20. Januar 1988 wurde vom Parlament eine legislative Entschließung zum Vorschlag der Kommission, die 67 Änderungsanträge enthielt, angenommen.[337] Schon bei der ersten Lesung war nach den Stellungnahmen der Ausschüsse Recht und Bürger-

[327] vgl. Dupagne (1992), S. 108
[328] vgl. Humphrey (1996), S. 266
[329] KOM (86) 146 endg./2, Abl. 1986, C 179, S. 4-10
[330] vgl. Siebenhaar (1994), S. 104
[331] vgl. ebd.
[332] vgl. Gruber (1995), S. 35
[333] vgl. Siebenhaar (1994), S. 105
[334] vgl. Wagner (1994), S. 126
[335] vgl. Nanclares (1995), S. 119
[336] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1987), S. 29 u. 33; ähnlich Dupagne (1992), S. 109
[337] vgl. Europäisches Parlament (1988b): Legislative Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung gemäß Artikel 149 Absatz 2 Buchstabe a) des EWG-Vertrags zum Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat für eine Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunktätigkeit vom 20.01.1988, Abl. 1988, Nr. C 49, S. 64

rechte; Wirtschaft, Währung und Industriepolitik; Umweltfragen; Volksgesundheit und Verbraucherschutz; Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport im Europäischen Parlament eine mehr kulturelle Orientierung der Richtlinie gefordert worden.[338] Zuvor hatte beispielsweise der Ausschuß für Rechte und Bürgerrechte (Berichterstatter Roberto Barzanti) weitere Maßnahmen zur Stärkung der Europäischen Programmindustrie gefordert (Erhöhung der Quotenregelung auf 60 Prozent).[339] Im Kulturministerrat vom November 1987 hatte dieser Vorschlag der Kommission von 1986 keine Mehrheit gefunden.[340] Hindernisse waren die vorgeschlagenen Bestimmungen zu den Quoten und der Werbung.[341]

Die Kommission legte dem Ministerrat am 21. März 1988 einen geänderten Richtlinienvorschlag[342] vor. Zu den wichtigsten Änderungen zählten die Bestimmungen zum Gegendarstellungsrecht und die Festlegung der Quote für europäische Werke auf 60 Prozent. Mit der letztgenannten Änderung wurden Forderungen des Europäischen Parlaments und der französischen Regierung aufgenommen.[343] Das immer noch umstrittene Urheberrecht wurde aus diesem Richtlinienvorschlag ausgeklammert mit der Begründung, es zum Gegenstand einer eigenen Richtlinie zu machen.[344]

Die Anpassung der Fernsehrichtlinie an die Fernsehkonvention des Europarates[345] war auf der Konferenz der Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften am 2. und 3. Dezember 1988 in Rhodos auf Betreiben des deutschen Bundeskanzlers Kohl durch den Europäischen Rat im Vorgriff beschlossen worden, in der Absicht, Europa nicht durch unterschiedliche medienpolitische Konzepte zu spalten.[346]

---

[338] vgl. Siebenhaar (1994), S. 106
[339] vgl. ebd.
[340] vgl. Pukall (1994), S. 149
[341] vgl. Dupagne (1992), S. 109
[342] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1988): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunktätigkeit vom 21.03.1988. KOM (88) 154 endg., Abl. 1988, C 110, S. 3-21
[343] vgl. Siebenhaar (1994), S. 106
[344] vgl. Pukall (1994), S. 149. Diese Richtlinie wurde am 27. September (1993) als Richtlinie 93/83/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung verabschiedet.
[345] Europarat (1989), Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5.5.1989
[346] vgl. Siebenhaar (1994), S. 106, ähnlich Gruber (1995), S. 36

In der ersten Lesung des Ministerrates am 13. April 1989[347] wurde mit qualifizierter Mehrheit - gegen die Stimmen Belgiens, Dänemarks und Deutschlands - der Gemeinsame Standpunkt festgelegt. Die Änderungen schlossen nun den Hörfunk aus den Bestimmungen der Richtlinie aus. Auf Protest stieß nur jene Änderung, die sich auf die Quotenregelung bezog. Die von der Kommission und dem Europäischen Parlament vorgeschlagene 60 Prozent Quote, für die sich vor allem Frankreich einsetzte[348], wurde durch eine allgemeinere Formulierung ersetzt. Die neue Bestimmung lautete nun, daß „im Rahmen des praktisch Durchführbaren der Hauptanteil der Sendezeit europäischen Produktionen vorbehalten werden sollte".[349] Dies war einigen zu wenig, anderen zu viel. Gegenüber den EG-internen Kritikern, die mehr wollten, wurde argumentiert, daß durch das MEDIA-Programm die europäische Filmindustrie besser gefördert werden würde, man also eine fixe Quote nicht brauche. Entscheidend war aber, daß man sich traute. Den Hintergrund für die Änderung bildeten die Proteste der US-Regierung gegen einen EG-Fernseh-Protektionismus.[350]

Die Argumente jener Länder, die der Neufassung nicht zugestimmt hatten, sahen unterschiedlich aus.

- So argumentierte **Deutschland**, daß es „eine isolationistische Abschottung gegenüber außereuropäischen Produktionen nicht zulassen" will, und weiter, daß diese Regelung den Ermessensspielraum der (deutschen) Bundesländer (Kulturhoheit) einenge.[351]
- **Dänemark**, daß sich am heftigsten gegen einen europäischen Deregulierungsprozeß wehrte (Gefährdung des nationalen öffentlich-rechtlichen Systems), sprach dem Ministerrat jedwede Kompetenz für die kulturelle Zusammenarbeit ab.[352] Als Erklärung für den vehementen Widerstand Dänemarks gilt wohl die Tatsache, daß zum Verabschiedungszeitpunkt der Richtlinie in Dänemark noch ein öffent-

---

[347] Rat der Europäischen Gemeinschaften (1989), Gemeinsamer Standpunkt angenommen vom Rat am 13. April 1989 im Hinblick auf die Annahme der Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (DOK 5858/89 COR). Zur Enstehung des Gemeinsamen Standpunkts vgl. Wagner (1994), S. 143-144

[348] vgl. Gruber (1995), S. 139

[349] vgl. Siebenhaar (1994), S. 106-107

[350] vgl. ebd.

[351] vgl. ebd.

[352] vgl. ebd.

lich-rechtliches Monopol herrschte und die Dänen befürchteten, daß dieses nun durch kommerzielle Anbieter unterlaufen werden könnte.[353]

- **Belgien** lehnte den Richtlinienvorschlag ab, weil es für ausländische Sendungen Gebühren erheben wollte.[354]

Am 27. April 1989 verabschiedete der Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Stellungnahme zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom April 1989 (1 Gegenstimme, 4 Enthaltungen). Der WSA sprach sich dafür aus, daß die Kommission das Urheberrecht, nachdem es aus der Fernsehrichtlinie genommen worden war, in einem eigenen Vorschlag behandeln sollte. Weiter stellte der WSA fest, daß sich die Richtlinie nunmehr nur auf das Fernsehen beschränke und bedauerte, daß das von ihm vorgeschlagene Komitee für Werbefragen nicht berücksichtigt wurde.[355]

Das **Europäische Parlament**, das sich schon am 18. Dezember 1988 sehr verärgert über die Angleichung der Richtlinie an die Fernsehkonvention des Europarates gezeigt hatte[356], stimmte in der zweiten Lesung auf Empfehlung[357] des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte gegen die Verabschiedung des neuen Richtlinienvorschlags[358] und schlug 16 Abänderungen vor.[359] Vor allem die Abgeordneten des linken Spektrums waren mit der vagen Quotenformulierung äußerst unzufrieden. Von manchen wurde sogar die Ablehnung der Richtlinie gefordert. Die liberalen und konservativen Abgeordneten zeigten sich zwar nicht sehr begeistert über den Gemeinsamen Standpunkt, sprachen sich jedoch für seine Annahme aus. Jürgen WAGNER interpretiert dieses Vorgehen dahingehend, daß bei einer Ablehnung des Gemeinsamen Standpunkts der Rat diesen nur mit Einstimmigkeit hätte doch noch beschließen können, was aber auf-

---

[353] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1994), S. 56

[354] vgl. Siebenhaar (1994), S. 107

[355] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1989), S. 68 u. 69

[356] vgl. Wagner (1994), S. 153

[357] Empfehlung des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Ausübung der Fernsehtätigkeit. 2. Lesung vom 22.05.1989. PE 132.069/endg.

[358] vgl. Europäisches Parlament (1989c): Beschluß betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Annahme einer Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunk- und Fernsehtätigkeit vom 24.05.1989, Abl. 1989, Nr. C 158, S. 138-141

[359] vgl. Wagner (1994), S. 155

grund der Differenzen im Rat eher als unmöglich erschien, so daß dieses das Ende der Richtlinie bedeutet hätte.[360]

Die 16 Änderungen bezogen sich auf verschiedene Themen. Der zentrale Kritikpunkt betraf aber wiederum die Quotenregelung. Die Parlamentarier forderten klare Bestimmungen zum Schutz vor US-Film- und Fernsehproduktionen. Weiter forderte das Europäische Parlament, daß die Fernsehanstalten spätestens vier Jahre nach dem Inkrafttreten der Richtlinie den Hauptanteil ihrer Sendezeit mit europäischen Werken füllen müßten. In bezug auf die Bestimmungen zur Werbung forderte das Europäische Parlament, daß Unterbrecherwerbung nur dann gestattet werden sollte, wenn diese für den Zuschauer "keine unzumutbare Störung" darstelle.[361] Bereits am Tag nach der Abstimmung im Parlament erklärte Kommissar Jean Dondelinger, daß die Kommission diese Forderungen nicht berücksichtigen werde, da sonst im Ministerrat keine Mehrheit zu finden sei.[362]

Um die Verabschiedung der Richtlinie aber nicht noch weiter zu verzögern, formulierte die Kommission im überarbeiteten Richtlinienvorschlag vom 26. Mai 1989[363] möglichst allgemeine Regelungen. Dennoch fand dieser Vorschlag am 14. Juni 1989 im Ministerrat keine qualifizierte Mehrheit. Gegen diesen Vorschlag sprachen sich - neben den genannten Gegnern - auch Griechenland und die Niederlande aus.[364] Frankreich stimmte gegen den Vorschlag, weil die Formulierung "Hauptteil der Sendezeit" bei der Quotenregelung zu unbestimmt war.[365]

Die niederländische Delegation nannte drei Gründe für die Nichtannahme des Richtlinienvorschlages:[366]

1. Das in Europa einmalige holländische Fernsehsystem (stark reguliert) würde zerstört werden.
2. Die Europäische Gemeinschaft steht im Rahmen der GATT-Verhandlungen unter großem Druck der USA.

---

[360] vgl. ebd.
[361] vgl. Siebenhaar (1994), S. 107-108
[362] vgl. Wagner (1994), S. 156
[363] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989), Überprüfter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Ausübung der Fernsehtätigkeit. Vorlage der Kommission gemäß Art. 149 Abs. 2 Buchstabe d) des EWG-Vertrages vom 26. Mai 1989, ABl. 1989, C 147
[364] vgl. Siebenhaar (1994), S. 108-109, ähnlich Wagner (1994), S. 160
[365] vgl. Kleinsteuber/Rossmann (1992), S. 304
[366] vgl. Siebenhaar (1994), S. 108

3. Die Umsetzung der Richtlinie würde dermaßen innenpolitische Schwierigkeiten verursachen, daß ihre Realisierung unmöglich wäre.

Deutschland befand die Richtlinie als zu stark reglementierend. Außerdem wurde der Fernsehkonvention des Europarats der Vorzug gegeben.[367] Ferner befürchtete die Bundesrepublik, daß Werke aus der DDR nicht als europäische Werke gelten würden. Dänemark lehnte die Quotenregelung als Eingriff in die Programmhoheit grundsätzlich ab, verlangte aber gleichzeitig wegen der Programmkooperation mit den skandinavischen Ländern, daß sie sich auf alle europäischen Staaten beziehen müßte. Belgien und Griechenland stimmten nicht zu, da die Quotenregelung keine nationalen Produktionshilfen zuließ.[368]

Vor der endgültigen Verabschiedung der Fernsehrichtlinie waren also sechs Staaten - die Hälfte der Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Griechenland und die Niederlande) - gegen die Fernsehrichtlinie. Nach langen Diskussionen[369] wurde die Fernsehrichtlinie[370] zwei Tage vor der um einen Monat verlängerten Ausschlußfrist gegen die Stimmen von Belgien und Dänemark dann doch verabschiedet. Dänemark bestritt bis zum Schluß die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften für das Fernsehen, da das dänische Parlament Fernsehen als kulturelles Gut verstand. Dänemark kündigte in der Protokollzusatzerkläung an, daß es keine Änderungen des bestehenden nationalen Rechts vornehmen werde. Belgien stimmte wegen der Einspeisung von ausländischen Programmen in die Kabelnetze gegen die Richtlinie.[371]

Ausschlaggebend für die Verabschiedung der Richtlinie waren die folgenden vier Gründe:[372]

1. Der Europarat hatte sein Regelungswerk zum Fernsehen (Fernsehkonvention des Europarates) am 5. Mai 1989 verabschiedet. Die Kommission und der Ministerrat waren daraufhin unter den zeitlichen Druck geraten, ihr Regelungswerk

[367] vgl. ebd.
[368] vgl. Kleinsteuber/Rossmann (1992), S. 304
[369] vgl. Eckstein (1989), S. 115-118
[370] Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (89/552/EWG), Abl. 1989, Nr. L 298, S. 23-30
[371] vgl. Siebenhaar (1994), S. 109; Erklärungen für das Ratsprotokoll zur Richtlinie 89/522/EWG. In: Ring/Wittmann/Zölch-Balmer (Hrsg.) (1992)
[372] vgl. Siebenhaar (1994), S. 109-110

möglichst schnell zu verabschieden, da sonst die Kompetenzansprüche der Europäischen Gemeinschaften grundlegend gefährdet gewesen wären.

2. Die Angleichung der geplanten Fernsehrichtlinie an die Europaratskonvention in Bereichen wie Werbung, Jugendschutz und die Ausklammerung der Bereiche Urheberrecht und Hörfunk bewegten die Mitgliedstaaten eher dazu, für die Richtlinie zu stimmen.
3. Der Beginn der französischen Ratspräsidentschaft beschleunigte den Kompromiß auf zweierlei Weise: Zum einen geriet Frankreich unter den Druck, eine erfolgreiche Präsidentschaft zu haben, was - abgesehen vom US-amerikanischen Druck - die Aufgabe der Politik einer „strengen" Quote mit sich brachte. Zum anderen wurde der innenpolitische Druck durch die Einberufung einer Konferenz zum Thema der Förderung der europäischen Film- und Fernsehindustrie (EUREKA Audiovisual) im September 1989 durch Präsident François Mitterrand gemildert.
4. Die Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes vom 11. April 1989 gegen die Bundesländer ebnete den Weg für die deutsche Bundesregierung, der Richtlinie zuzustimmen.

Die Fernsehrichtlinie, welche anfangs als ein umfassendes Regelwerk geplant gewesen war, wurde durch die unterschiedlichen Positionen auf ein Minimum reduziert, damit den Mitgliedstaaten größtmögliche Freiheit in diesem Bereich erhalten bliebe.[373] Ein Hauptziel der Fernsehrichtlinie 1989 ist die Schaffung eines freien Binnenmarktes für Fernsehveranstalter und -sendungen. Der Hintergrund für dieses Anliegen ist die Konkurrenzfähigkeit Europas auf dem Weltmarkt.[374] Weiters verfolgt die Europäische Union mit der Fernsehrichtlinie das Ziel der europäischen Integration.[375]

Die inhaltlichen Veränderungen der Fernsehrichtlinie vom ersten Vorschlag von 1986 bis zu ihrer Verabschiedung 1989 lassen sich in den folgenden Punkten kurz zusammenfassen:[376]

- Aufgabe einer strikten, verbindlichen Quote für europäische Produktionen
- Ausklammerung des Urheberrechts

[373] vgl. ebd.
[374] vgl. Gruber (1995), S. 27
[375] vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (1989) S. 23
[376] vgl. Siebenhaar (1994), S. 110-111

- Ausklammerung der Hörfunks
- Keine Aufnahme des vom Europäischen Parlament geforderten grenzüberschreitenden Fernsehprogramms.

Der Grund dafür liegt darin, daß sich in den Ländern der Gemeinschaft höchst unterschiedliche Ordnungen des Fernsehens bereits verfestigt[377] und mit sozioökonomischen Interessen aufgefüllt hatten. Von letzteren hingen nun auch die politischen Eliten ab, denen nun nichts mehr übrig blieb als strukturkonservativ zu operieren. Unter diesen Bedingungen konnte es nur eine Lösung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner geben.

Dieser hatte sich im Gefolge der Deregulierung der Fernsehmärkte, des Beginns des privaten Fernsehens und der Deregulierung der Eigentumsverhältnisse in den Kulturindustrien herausgebildet.[378] – Besonders in den großen Ländern der EG, die dann der gemeinschaftlichen Lösung ihren Stempel aufprägen konnten.[379] Insgesamt betrachtet begünstigt die Fernsehrichtlinie „commercial forces and those favouring anti-protectionist practices“.[380]

Allgemein kann festgestellt werden, daß die Fernsehrichtlinie von öffentlich-rechtlichen Anbietern mit Skepsis gesehen[381] sowie von Journalisten- und Gewerkschaftsverbänden (Kompetenzfrage)[382] abgelehnt wurde. Befürwortet wurde sie von der Werbewirtschaft und den Organisationen der europäischen Medienunternehmen, da die Richtlinie mit ihrem Binnenmarktziel indirekt „Schützenhilfe für Internationalisierungs- und Kommerzialisierungsprozesse in Europa“ gab.[383] In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, daß die Bestimmungen der Fernsehrichtlinie sich weniger mit der Zukunft des europäischen Medienmarktes befassen, als daß „sie die in den letzten Jahren erfolgten kommerziellen Einbrüche festschreiben und nunmehr als europäisches Recht absichern“. Dies findet seine Erklärung darin, daß die Fernsehrichtlinie von den

[377] vgl. ebd.
[378] vgl. Papathanassopoulos (1990b), S. 27
[379] Kleinsteuber (1991), S. 146-147
[380] vgl. Papathanassopoulos (1990b), S. 27
[381] vgl. ARD/ZDF (1985), S. 314-316
[382] vgl. Bueckling (1987), S. 99
[383] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1994), S. 56

Großen in der EG konzipiert wurde und bei ihnen die Kommerzialisierung des Fernsehsystems am meisten fortgeschritten war.[384]

Mit der Fernsehrichtlinie wurde auf europäischer Ebene also ein Konzept geschaffen, daß die Abkehr von Prinzip der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten beinhaltet und auf die wirtschaftlichen Aspekte des Fernsehens im Gemeinsamen Markt abstellt. So kommen beispielsweise die Werbebestimmungen den kommerziellen Anbietern entgegen, die durch die Richtlinie einen rechtlichen Rahmen erhalten haben, die die Privaten ihre Finanzierungsgrundlage noch weiter ausbauen läßt.[385]

Da die Kommission die Vorschläge des Europäischen Parlaments für ein europäisches Fernsehprogramm nicht weiterverfolgte, blieb als einziger kulturpolitischer Aspekt der Fernsehrichtlinie die umstrittene Quotenregelung übrig, die der Förderung der europäischen Programmindustrie dienen soll. Aber auch diese kommt den kommerziellen Anbietern sehr entgegen, weil sie durch den Kompromiß zu einer Absichtserklärung für die Förderung der audiovisuellen europäischen Programmindustrie degradiert wurde.[386]

4.1.3.1 Standpunkte der Mitgliedstaaten zur Fernsehrichtlinie

In diesem Abschnitt sollen die grundsätzlichen Positionen der Mitgliedstaaten kurz erörtert werden.

- **Belgien, Dänemark, Irland und die Niederlande**
  Diese Staaten sehen keinen Vorteil in einem grenzüberschreitenden Fernsehraum. Diese Haltung beruht darauf, daß sie dann nicht mehr die Möglichkeit haben, ihren jeweiligen nationalen Fernsehraum gegen ausländischen Einflüssen abzuschotten. Weiter befürchten sie durch die Überschwemmung mit ausländischen Fernsehangeboten den Untergang ihrer eigenständigen, nationalen Kultur.[387]
- **Großbritannien und Luxemburg**
  Im Gegensatz zu den oben genannten Mitgliedstaaten sprechen sich Luxemburg und Großbritannien, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, für einen europäischen Fernsehraum aus. Für Luxemburg ist es vor allem interessant, der luxemburgischen Mediengesellschaft CTL weitere Absatzmärkte für ihre Produkte

---

[384] Kleinsteuber (1991) S. 146-147
[385] vgl. Kleinsteuber/Rossmann (1992), S. 305 u. 306
[386] vgl. Kleinsteuber/Rossmann (1992), S. 307 u. 308
[387] vgl. Wagner (1994), S. 76

zu schaffen. Im Falle Großbritanniens könnte der europäische Binnenmarkt für das Fernsehen bei der Umgestaltung des traditionellen britischen Rundfunksystems von Nutzen sein. Beide Staaten stehen Deregulierungsmaßnahmen mit dem Ziel, den Fernsehmarkt dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen, positiv gegenüber.[388]

- **Frankreich**
  Wenn auch Frankreich ebenfalls zu den Befürwortern einer europäischen Medienpolitik zählt, so unterscheidet sich sein Standpunkt doch von jenem Großbritanniens und Luxemburgs. Treten diese beiden Staaten für den freien Markt ein, so vertritt Frankreich eine protektionistische Linie. Darunter ist in erste Linie die französische Forderung nach regulativen Maßnahmen bezüglich des Anteils europäischer Werke in europäischen Fernsehprogrammen zu verstehen.[389]
- **Italien**
  Zwischen den Positionen Frankreichs und Großbritanniens/Luxemburgs steht Italien. Einerseits tritt es wie Frankreich für Maßnahmen zur Förderung der nationalen Filmindustrie ein, andererseits entspricht seine innerstaatliche Medienpolitik mehr der Position der Briten und der Luxemburger.[390]
- **Deutschland**
  Der Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland ist ebenfalls nicht eindeutig. Einerseits setzt sie sich für einen freien Fernsehraum ein, um nationalen Fernsehveranstaltern die Verbreitung ihrer Programme über Satellit zu ermöglichen.[391] Andererseits befürchtet die Bonner Regierung heftige Proteste der Bundesländer, die - wegen der Einschränkung ihrer Kulturkompetenz - eine ablehnende Haltung gegenüber der Fernsehrichtlinie haben.[392]

4.1.3.2 Reaktionen der USA auf die Fernsehrichtlinie

Hauptkritikpunkt der USA war die Einführung der Quotenregelung. So betrieb die amerikanische Programmindustrie und hier v.a. die Motion Pictures Association of America (MPAA) Lobbying bei der amerikanischen Regierung. Diese sollte heftigen

---

[388] vgl. Wagner (1994), S. 77
[389] vgl. ebd.
[390] vgl. Wagner (1994), S. 77-78
[391] Die Bundesrepublik Deutschland stand damals allerdings vor dem Problem, daß das deutschsprachige europäische Ausland nicht Mitglied der Gemeinschaft war.
[392] vgl. Wagner (1994), S. 78

diplomatischen Druck auf die Gemeinschaft ausüben und mit Handelsrepressalien auf anderen Sektoren drohen. Die amerikanische Regierung argumentierte, daß die Quotenregelung gegen amerikanische Wirtschaftsinteressen verstoße bzw. das GATT-Abkommen (Uruguay Runde) verletze. Hintergrund für diesen heftigen Protest von US-amerikanischer Seite ist, daß in der Exportbilanz der USA die Filmindustrie unter den erfolgreichsten Ausfuhrbranchen rangiert, auf Platz 2 hinter der Luft- und Raumfahrt.[393] Das US-Handelsministerium reagierte bereits in den letzten Monaten vor Verabschiedung der Richtlinie mit den Vorwürfen des Protektionismus und unfairer Handelspraktiken.[394] Bei den GATT-Verhandlungen (1990) war die Quotenregelung ein zentraler Diskussionspunkt.[395]

Sofort nach der Verabschiedung der Fernsehrichtlinie wurde diese vom US-Handelsministerium als „himmelschreiend protektionistisch“ abgelehnt. Es wurde sogar mit einer Klage vor den Gremien des GATT gedroht.[396] Am 23. Oktober 1989 verabschiedete das Repräsentatenhaus mit 342 zu 0 Stimmen[397] eine kritische Resolution zur Fernsehrichtlinie. Sie wurde als Instrument verurteilt, amerikanische Produzenten von einem lukrativen Markt fernzuhalten.[398] Ferner wurde vom Kongreß und der amerikanischen Regierung befürchtet, daß die Quotenregelung eine "Festung Europa" schaffen würde.[399]

Der Vorsitzende der MPAA meinte zur Quotenregelung, daß „sie bedeutet, daß die EG-Bürger nicht die Freiheit haben werden zu wählen, was sie auf ihrem TV-Gerät sehen oder nicht sehen“.[400] Ähnlich populistisch äußerte sich auch der Chef der Walt Disney Studios Richard Frank. Die Quotenregelung sei nur ein weiterer Fall, in dem die Regierung den Bürgern das gebe, wovon sie meine, daß diese es brauchten, und nicht das, was die Bürger wollten.[401]

---

393 vgl. Hauch-Fleck (1990) zit.n. Kleinsteuber (1990), S. 550
394 vgl. Gehrke/Hohlfeld (1995), S. 73
395 vgl. Humphrey (1996), S. 273
396 Clara Hills, Sprecherin des US-Handelsministeriums, zit.n. Kleinsteuber (1990), S. 550
397 vgl. Schwarz (1991), S. 362
398 vgl. Brown (1991), S. 2
399 vgl. Hirsch/Peterson (1992), S. 47
400 Jack Valenti, Vorsitzender der MPAA, zit.n. Kleinsteuber (1990), S. 550
401 Richard Frank zit.n. Brown (1991), S. 3

4.1.4 Politikneuformulierung: Revision der Fernsehrichtlinie März 1995 bis Juli 1997

Ivo E. SCHWARTZ, Sonderberater der Europäischen Kommission, setzte im Juni 1994 auf einer Veranstaltung des Instituts für Europäisches Medienrecht im Blick auf eine bevorstehende Revision der Fernsehrichtlinie folgende Markierungen:[402]

- keine Änderung des Sendestaatsprinzips
- keine Verschärfung der Quotenregelung.

Bereits im Dezember 1994 wurde auf politischer Ebene vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Essen festgestellt, daß eine Änderung der Fernsehrichtlinie notwendig sei. Die Kommission wurde aufgefordert, bis zum nächsten Europäischen Rat im Juni 1995 Vorschläge auszuarbeiten. Gleich dem Europäischen Rat befaßte sich auch der Rat der zuständigen Minister auf seiner Tagung am 13. Februar 1995 in Bordeaux mit einer Änderung der Richtlinie.[403] In den Schlußfolgerungen des Vorsitzes wurde auf die folgenden Punkte hingewiesen:[404]

- Die Neufassung der Richtlinie soll auf den bisherigen Erfahrungen basieren.
- Die europäischen Programme sollen weiter gefördert werden.
- Die publizistische Vielfalt der Programmanbieter soll unterstützt werden.
- Dem Aufkommen neuer Informationsdienste und -techniken soll Rechnung getragen werden.

Im Sinne der oben genannten Punkte forderte der Ministerrat die Kommission auf, Änderungsvorschläge vorzulegen. Die Vorschläge der Kommission sollten sich nach Meinung des Rates auf folgende Regelungen beziehen:[405]

- Haftung der Mitgliedstaaten gegenüber den Sendern
- Ausbau der europäischen Programmindustrie
- Wahrung der Meinungsvielfalt
- Schutz der Bürger in Zusammenhang mit den neuen Diensten

[402] vgl. Schwartz (1995), S. 26
[403] Europäische Kommission (1995), S. 9
[404] ebd.
[405] Europäische Kommission (1995), S. 9-10

Außerdem wurde die Thematik einer Ad-hoc-Gruppe des Rates auf Fachebene zur Diskussion weitergeleitet.[406] Die Kommission selbst nennt die folgenden Gründe für eine Änderung der Richtlinie:[407]

- Notwendigkeit, bestimmte Regelungen, Formulierungen und Definitionen zu präzisieren
- Anpassung an die neuen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten
- Änderungen der Quotenregelung.

Vorab wurden im Zuge der Erstellung des Evaluierungsberichtes der Fernsehrichtlinie kommissionsintern drei Themen für die Novellierung der Richtlinie diskutiert: die Ausweitung des Anwendungsbereiches der Richtlinie auf die neuen Dienste, das Teleshopping und die Verschärfung der Quotenregelung.[408]

Ebenso wie der Ministerrat forderte auch das Europäische Parlament die Kommission auf, Vorschläge für eine Änderung der Fernsehrichtlinie zu machen. Besonderes Anliegen des Parlaments war dabei die Verbesserung bzw. die Beibehaltung der Quotenregelung.[409]

Nach erneuten Konsultationsgesprächen mit den Fachkreisen und unter der Berücksichtigung der Dokumente der anderen Organe zur Fernsehrichtlinie verabschiedete die Kommission nach langen und streitgeladenen Beratungen[410] am 22. März 1995 einen Vorschlag zur Änderung der Fernsehrichtlinie[411], der eine weitgehende Reform der ursprünglichen Richtlinie darstellt.[412]

Der Rat beschloß am 13. September 1995, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100a des Vertrages zu einer Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag vom März 1995 aufzufordern. Eine solche wurde auf der Plenartagung des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 13./14. September 1995 mehrheitlich angenommen (12 Nein-Stimmen, 4 Stimmenthaltungen).[413]

---

[406] vgl. Knothe/Bashayan (1997), S. 854

[407] vgl. Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 26.01.1996 (A4-0018/96), S. 31

[408] vgl. Berger (1996), S. 119

[409] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995), S. 10

[410] vgl. Dörr (1996d), S. 88

[411] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995), S. 10

[412] vgl. Wittmann (1995), S. 122

[413] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 35

Da die Fernsehrichtlinie thematisch in einen jener Bereiche fällt, die nach dem EG-Vertrag nach Art. 189b, also nach dem Verfahren der Mitentscheidung zu behandeln ist, erreichte der Vorschlag der Kommission vom März 1995 am 31. Mai 1995 das Europäische Parlament.[414] Am 10. Juli 1995 gab der Präsident des Parlaments bekannt, daß er den Vorschlag der Kommission folgenden Ausschüssen zugewiesen hatte:[415]

- Ausschuß für Kultur, Jugend, Bildung und Medien (federführend)
- Ausschuß für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik (beratend)
- Ausschuß für Recht und Bürgerrechte (beratend)
- Ausschuß für Außenwirtschaftsbeziehungen (beratend)
- Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz (beratend).

Am 18. Januar 1995 hatte die Präsidentenkonferenz des Europäischen Parlaments die beiden Berichterstatter Galeote Quecedo und Hoppenstedt genehmigt. In einer Sitzung am 13. Dezember 1995 hatten die Vorsitzende des Ausschusses für Kultur, Jugend, Bildung und Medien, die beiden designierten Berichterstatter und die beratenden Ausschüsse alle eingereichten Änderungsanträge geprüft und nach Art. 115 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Parlaments Kompromißänderungsanträge vorgelegt. Am 16. Januar 1996 nahm der Ausschuß für Kultur, Jugend, Bildung und Medien als federführender Ausschuß den Entwurf einer legislativen Entschließung mit 27 Stimmen bei 10 Gegenstimmen und einer Enthaltung an. Der Bericht selbst wurde am 26. Januar 1996 beim Europäischen Parlament eingereicht.[416] Der Bericht behandelt vorrangig folgende Fragen:[417]

- Anwendungsbereich der Richtlinie auf neue Dienste
- Teleshopping
- Quotenregelung
- Schutz von Minderjährigen

Das **Europäische Parlament** verabschiedete am 14. Februar 1996 aufgrund des Berichts im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens (Art. 189b EGV) in erster Lesung

---

[414] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 3
[415] vgl. ebd.
[416] vgl. ebd.
[417] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 33

eine legislative Entschließung[418].[419] Es sprachen sich 276 Abgeordnete dafür und 186 dagegen aus, 20 enthielten sich der Stimme.[420] Mit dieser Entschließung wurde der Vorschlag der Kommission von 1995 vorbehaltlich der Änderungswünsche des Parlaments gebilligt.[421]

Die teilweise Annahme des Vorschlages der Kommission durch den **Rat** der Kulturminister zeigt, daß die Kommission in diesem Vorschlag den Wünschen des Rates Rechnung getragen hat.[422] Die zuständigen Minister verabschiedeten am „20. November 1995 darüber einen einstimmigen Kompromiß".[423]

Der geänderte Vorschlag der **Kommission** vom 7. Mai 1996[424] enthält die von der Kommission akzeptierten Änderungswünsche des Europäischen Parlaments. Von der Kommission wurden 25 Abänderungen teilweise oder sinngemäß übernommen, 5 Abänderungen vollständig. Als Gründe für die Nichtakzeptanz der verbleibenden Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments nennt die Kommission:[425]

- Manche Abänderungen bringen (z.T. in Verbindung mit anderen Abänderungen) das Gleichgewicht des Kommissionsvorschlages „ernsthaft in Gefahr";
- manche Abänderungen beinhalten Maßnahmen, die nach Kommissionsmeinung nicht durchführbar sind;
- mit den Abänderungen sind nach Meinung der Kommission "ernsthafte rechtliche Schwierigkeiten" verbunden.

Der Kulturministerrat legte sich am 11. Juni 1996 auf einen Gemeinsamen Standpunkt, angenommen am 8. Juli 1996, hinsichtlich der Änderung der Fernsehrichtlinie

[418] Europäisches Parlament (1996a): Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 14.02.1996, Abl. 1996, Nr. C 65, S. 96-113

[419] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 2

[419] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 50 u. 59-61

[420] vgl. Änderung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", in: Die Woche im EP, PE 197.204, S. 7

[421] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 2

[421] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 50 u. 59-61

[422] vgl. EUR-OP NEWS 4/1995, 4. Jg., S. 12

[423] vgl. EU-Nachrichten Nr. 48 vom 1. Dezember 1995, S. 6

[424] Europäische Kommission (1996a): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 07.05.1996. KOM (96) 200 endg.

[425] vgl. Europäische Kommission (1996a) S. 2-3

1989 fest.[426] Der Rat übernahm 34 Änderungsanträge des Europäischen Parlaments unverändert, teilweise oder in anderer Form.[427] Dieser Gemeinsame Standpunkt wurde mit einer qualifizierten Mehrheit von 12 Stimmten verabschiedet. Schweden stimmte mit Nein, Belgien und Griechenland enthielten sich der Stimme.[428]

In der Sitzung des Europäischen Parlaments vom 18. Juli 1996 gab der Präsident Klaus Hänsch bekannt, daß er den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 8. Juli 1996 erhalten habe. Um eine Empfehlung für die zweite Lesung geben zu können, beauftragte er die folgenden Ausschüsse, eine Stellungnahme zu erarbeiten:

- Ausschuß für Kultur, Jugend, Bildung und Medien (federführend)
- Ausschuß für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik
- Ausschuß für Recht und Bürgerrechte
- Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz.[429]

Der federführende Ausschuß prüfte in verschiedenen Sitzungen (18. Juni 1996, 3. September 1996, 7. Oktober 1996 und 29. Oktober 1996) den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 08. Juli 1996 sowie den Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung des Europäischen Parlaments. In der Sitzung vom 29. Oktober 1996 wurde der Entwurf für einen Beschluß des Europäischen Parlaments mit 24 Pro-, 5 Gegenstimmen und 7 Stimmenthaltungen angenommen. Die Empfehlung für die zweite Lesung wurde am 31. Oktober 1996 dem Europäischen Parlament eingereicht.[430] Am 12. November 1996 nahm das Europäische Parlament den Beschluß[431] zur Änderung der Fern-

[426] Rat der Europäischen Union (1996): Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 46/96 vom Rat festgelegt am 8. Juli (1996), im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 96/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, Abl. 1996, Nr. C. 264, S. 52-65

[427] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 63

[428] vgl. Der Rat und das Europäische Parlament erzielen Einvernehmen über die neue Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen". 7365/97 (Presse 113 - G) v. 16. April 1997, S. 1

[429] vgl. Empfehlung des Ausschusses für Kultur, Jugend, Bildung und Medien für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 31.10.1996 (A4-0346/96), URL:http://wwwdb.europarl.eu.int/dg1/a4/de/a4-96/a4-0346.htm, erstellt am 13.11.1996, S. 2

[430] vgl. ebd.

[431] Europäisches Parlament (1996d), Beschluß betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 12.11.1996,

sehrichtlinie mit den Stimmen der Konservativen und liberalen Abgeordneten[432] an. Das Parlament akzeptierte das bestehende Brutto-Werbeprinzip und verzichtete auch auf eine Verschärfung der Quotenregelung; dafür sollten nach dem Willen des Parlaments besonders wichtige Sportereignisse nicht über Pay-TV ausgestrahlt werden.[433] Diese Forderung des Europäischen Parlaments führte u.a. dazu, daß der Vermittlungsausschuß einberufen werden mußte.

Nach Art. 189b Abs. 2 Buchstabe d mußte die Kommission nun eine Stellungnahme abgeben. Inhalt dieser Stellungnahme[434] war ein neuer geänderter Vorschlag vom 04. Dezember 1996 auf der Basis des von ihr angenommenen Gemeinsamen Standpunkt des Rates (08. Juli 1996) und der von ihr befürworteten Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments.[435]

Am 20. November 1996 beschloß ein von Kommissar Oreja geleitetes Gremium, noch vor der Einleitung des Vermittlungsverfahrens eine eindeutige Stellungnahme zu der Thematik "Sportereignisse" abzugeben.[436]

Am 16. Dezember 1996 traf sich der **Kulturministerrat** erneut zum Thema Fernsehrichtlinie.[437] Auf dieser Tagung schloß sich der Rat grundsätzlich dem Standpunkt des Parlaments zum Bereich "Sportereignisse" an und forderte den Ausschuß der Ständigen Vertreter auf, das Vermittlungsverfahren nach Art. 189b Abs. 4 - 7 EUV einzuleiten.[438]

Mit Schreiben vom 19. Dezember 1996 informierte der Rat das Europäische Parlament, daß er nicht alle Änderungen (vom 12. November 1996) übernehmen könne:[439]

URL: http://wwwdb.europarl.eu.int/dg7-bin/seid...1/SEARCH@SOM/FILE@ PE-PV-ADOPTES-BIBLIO-DE, erstellt am 28.08.1997

432 vgl. Europa-Parlament überrascht mit Brutto-Prinzip. Fernsehrichtlinie steht nichts mehr im Weg, Kabel & Satellit Nr. 47 v. 18.11.96, S. 2

433 vgl. Europa-Parlament überrascht mit Brutto-Prinzip. Fernsehrichtlinie steht nichts mehr im Weg, Kabel & Satellit Nr. 47 v. 18.11.96, S. 3

434 Europäische Kommission (1996b): Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 189 b, Absatz 2, Buchstabe d) des EG-Vertrages, zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments des Gemeinsamen Standpunkts des Rates betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 04.12.1996. KOM (96) 626 endg.

435 vgl. Europäische Kommission (1996b), S. 3

436 vgl. Oreja (1997), S. 1

437 vgl. Daily News Flashes (1996), Main EU Events for December 16,
URL: http://europa.eu.int/en/agenda/dnews.html, erstellt am 16.12.1996, S. 1

438 vgl. Oreja (1997), S. 1

439 vgl. Bericht über den vom Vermittlungsausschuß gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des

In der Folge konnten vor der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses in informellen Diskussionen noch einige Kompromisse erzielt werden. Von den insgesamt 44 Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments vom November 1996 wurden 13 vom Europäischen Parlament zurückgezogen, 4 wurden vom Kulturministerrat akzeptiert und für 18 wurde eine neue Textierung vereinbart. Im Vermittlungsausschuß selbst wurde über die verbleibenden 9 Änderungsanträge des Parlaments diskutiert.[440]

Am 5. Februar 1997 präsentierte die **Kommission** die oben erwähnte Stellungnahme offiziell. Sie konnte sich mit einer Harmonisierung für (Sport-)Events nicht anfreunden und schlug vor, daß statt dessen jeder Mitgliedstaat eine Liste jener (nationalen) Events erstellen solle, an die das Parlament bei seinem Änderungsvorschlag gedacht hatte.[441]

Am 10. März 1997 wurde schließlich der Vermittlungsprozeß in Gang gesetzt.[442] Der Vermittlungsausschuß wurde für den April 1997 einberufen.[443]

Am 16. April 1997 konnte im Vermittlungsausschuß zwischen Rat und Europäischem Parlament eine Einigung über die 9 verbliebenen Änderungsvorschläge des Parlaments vom November 1996 erzielt werden. Dem Vermittlungsausschuß gehören 15 Abgeordnete des Europäischen Parlaments und je ein Vertreter aus den Mitgliedstaaten (15) an. Nach der Übersetzung des im Vermittlungsausschuß vereinbarten Neuentwurfs haben beide Organe sechs Wochen Zeit, diesen zu bestätigen, wobei das Europäische Parlament dem Text mit absoluter Mehrheit und der Rat mit qualifizierter Mehrheit zustimmen muß.[444]

Am 27. Mai 1997 wurde von den Ko-Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses die Billigung eines gemeinsamen Entwurfs von Rat und Europäischem Parlament festgestellt. Dieser Entwurf wurde beiden Organen übermittelt. Am 29. Mai 1997 wurde dieser Entwurf von der Delegation des Europäischen Parlaments im Vermittlungsausschuß einstimmig bei einer Enthaltung angenommen.[445] Entsprechend verabschiedete

---

Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 03.06.1997 (A4-0201/97), URL: http://www.europarl.eu.int/dg1/a4/de/a4-97/a4-201htm, erstellt am 29.09.1997, S. 2

[440] vgl. Rapid Text File (1997), S. 2

[441] Midday Express (1997), S. 1

[442] vgl. Daily News Flashes (1997), S. 1

[443] vgl. Bericht über den vom Vermittlungsausschuß (1997), S. 2

[444] vgl. Rapid Text File 1997 S. 1

[445] vgl. Bericht über den vom Vermittlungsausschuß (1997), S. 2

das Europäische Parlament am 10. Juni 1997 den vom Vermittlungsausschuß gebilligten gemeinsamen Entwurf für die Neufassung der Fernsehrichtlinie.[446]

Bei der Abstimmung über die Fernsehrichtlinie im Ministerrat (19. Juni 1997) enthielt sich Deutschland als einziger Mitgliedstaat der Stimme. Die Deutschen beriefen sich hierbei auf die Rundfunkhoheit ihrer Bundesländer. Ferner wurde kritisiert, daß die Fernsehrichtlinie zu stark in das Eigentumsrecht eingreife.[447]

An 30. Juni 1997 wurde schließlich die neue Fernsehrichtlinie als „Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit“[448] erlassen.

4.2 Policy-Netz der Fernsehrichtlinie

Da sich das Policy-Netz des Politikfeldsegementes „Binnenmarkt für Fernsehprogramme“ erst mit der Entstehung der Fernsehrichtlinie 1989 entwickelte, ist es im Vergleich zu anderen Policy-Netzen (z.B. Agrarwirtschaft) sehr jung. Daher hat es nicht jenen Grad der Ausdifferenzierung entwickelt, den wir bei manchen anderen Policy-Netzen antreffen; entsprechend fällt die Beschreibung der ablaufenden Prozesse aus.[449] Es kann einzig davon ausgegangen werden, daß sich das Policy-Netz im Verlauf der Revision der Fernsehrichtlinie nicht verändert hat und die Hauptakteure auch ähnliche Interessen wie bei der Verabschiedung der Fernsehrichtlinie 1989 haben.

Im Policy-Netz zur Fernsehrichtlinie (1989 und 1997) können auf der supranationalen Ebene die Akteure Ministerrat, Europäisches Parlament, EuGH und Kommission unterschieden werden, wobei innerhalb der Kommission einzelne Generaldirektionen als eigene Handlungseinheiten ausgemacht werden können. Nachstehende Tabelle stellt die Interessen der supranationalen Akteure (mit Ausnahme des Rates) dar, die bei der Entstehung der Fernsehrichtlinie 1989 und bei ihrer Revision mitgewirkt haben.

---

[446] vgl. Europäisches Parlament (1997), S. 1
[447] vgl. Europäische Fernsehrichtlinie angenommen, APA-Journal Medien v. 25.06.1997, S. 4
[448] Abl. 1997, Nr. L 202, S. 60-71
[449] vgl. Wagner (1994), S. 50

Akteur	**Interessen**
Kommission:	
GD III (Binnenmarkt u. gewerbliche Wirtschaft)	Schaffung des Binnenmarktes, Förderung der europ. Programmindustrie durch Liberalisierung des Marktes
GD X (Information, Kommunikation und Kultur)	Bereitstellung von Außenschutz, Unterstützung der Programmindustrie
DG XIII (Telekommunikation, Informationsdienste und Innovation)	Förderung neuer Technologien (z.B. HDTV)
Europäisches Parlament	Förderung der europ. Integration mit Berücksichtigung von kulturellen wie ökonm. Aspekten
Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften	Sicherung der Waren- und Dienstleistungsfreiheit nach dem EG-Vertrag
Quelle: Humphrey, Peter J. (1996): Mass media (...) S. 261	

Abbildung 5: Supranationale Akteure und ihre Interessen

Geht man die Entstehungsgeschichte der Fernsehrichtlinie von 1989 und die der Neufassung von 1997 durch, so wird der große Einfluß der GD III deutlich, die für die Schaffung des Binnenmarktes für das Fernsehen und die Liberalisierung der Märkte eintritt. Die Quotenregelung, also die Förderung europäischer Programme kann, auf die GD X zurückgeführt werden. Die Interessen des Europäischen Parlaments, das als einziger der supranationalen Akteure auch die kulturelle Dimension von Fernsehen erwähnt, werden in der Fernsehrichtlinie nur sehr marginal berücksichtigt. Auf der supranationalen Ebene kann davon ausgegangen werden, daß mit dem Grünbuch von 1984, das von der GD III erstellt wurde, die ökonomische Ausrichtung der Kommission festgelegt wurde.

Da sich im Rat die unterschiedlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten widerspiegeln, die durch bargaining überwindet werden müssen, soll die Situation im Rat anhand der Positionen der aktivsten Mitgliedstaaten dargestellt werden. So setzen sich Großbritannien, Luxemburg und Deutschland für die Freisetzung der Marktkräfte ein. Für eine strikte Marktregulierung setzen sich aus ordnungspolitischen Gründen Frankreich und Italien, aus kulturpolitischen Überlegungen zum Schutz der eigenen Rundfunkstrukturen Belgien, Dänemark, Irland und die Niederlande ein.[450]

[450] vgl. Wagner (1994), S. 169

Innerhalb des Policy-Netzwerkes der Fernsehrichtlinie können drei Interessensverbände als relevante Akteure festgestellt werden: der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), das Europäische Verbraucherbüro (BEUC; Bureau Européen des Unions de Consommateurs) und die Union Europäischer Rundfunkanstalten (EBU; European Broadcasting Union). Der EGB vertritt dabei die Beschäftigten im Medienbereich; die EBU die Interessen ihrer Fernsehveranstalter, also der öffentlich-rechtlichen; das BEUC die Interessen der Fernsehzuschauer als Verbraucher.[451] Weitere wichtige Akteure sind die Werbewirtschaft, die privaten Fernsehanbieter und die Produktionsindustrie.

Im Zuge der Verabschiedung der Fernsehrichtlinie 1989, also im Zeitraum von 1984 bis 1989, verlagerte sich die Entscheidungungsfindung von der funktionalistischen Sichtweise der Kommission zum intergouvernementalen bargaining im Ministerrat. Daraus ergibt sich, daß Lobbying hier weniger bei der Kommission betrieben wurde, sondern mehr bei den nationalen Regierungen bzw. beim Rat. So haben „regional authorities, opposition parties, commercial interest, multinational broadcasters and professional organisations" auf ihre jeweiligen nationalen Regierungen Druck ausgeübt, um ihre eigenen Interessen zu wahren.[452]

Obwohl die policy-Koalitionen hier sehr komplex sind, lassen sich doch zwei grundsätzliche Verbindungen ausmachen. Zum einen gab es auf europäischer Ebene eine Koalition, die für die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte eintrat, zum anderen eine, die den kulturellen Aspekt des Fernsehens in den Vordergrund stellte.

Zur ersten Gruppe gehören die Vertreter der europäischen Werbeindustrie, die die liberalsten Werberegelungen der Mitgliedstaaten in der Richtlinie sehen wollten. Vorteile für das Lobbying der Werbeindustrie bei der Kommission ergaben sich daraus, daß diese - im Gegensatz zu den Medien – bereits „europäisch" organisiert war. „The lobby's most potent political resource was its ability to produce persuasive quantitative estimates of the commercial costs of ‚overrestrictive' regulations."[453]

Neben der Werbeindustrie begrüßten auch die im Zuge der Deregulierung der nationalen Medienlandschaften entstandenen kommerziellen Fernsehanbieter die liberalen Werberegelungen des Grünbuchs von 1984. Betrieben sie zuerst Lobbying bei den nationalen Regierungen, so hatten sie bis 1989 die Association for Commercial Televisi-

[451] vgl. Wagner (1994), S. 60-61
[452] Hirsch/Peterson (1992), S. 45
[453] vgl. Humphrey (1996), S. 268

on (ACT)[454] gegründet, die nun massives Euro-Lobbying betrieb.[455] Benachteiligt von dieser streng ökonomischen Sicht von Fernsehen durch die GD III fühlten sich die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter bzw. die EBU, die engere Kontakte zur GD X (Kultur) pflegten, welche allerdings an der Entstehung des Grünbuchs kaum beteiligt war. Die etablierten Fernsehveranstalter beklagten, daß sich die GD III von der Werbeindustrie hätte vereinnahmen lassen. Im Sinne der EBU argumentierten ferner die europäischen sozialdemokratischen Parteien, Berufsverbände aus dem Rundfunkbereich sowie Gewerkschaften, die sich für das Modell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einsetzten.[456]

Die Linke im Europäischen Parlament argumentierte, daß die Deregulierung des Marktes kulturelle Konsequenzen nach sich ziehen würde. Die European Trade Union Confederation (ETUC) befürchtete, daß die Politik der Kommission zu liberal und marktorientiert sei. Die ETUC kritisierte weiter, daß der Arbeitsmarkt und der Schutz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu wenig berücksichtigt wurde.

4.3 Regelungen Fernsehrichtlinie 1989 und Änderungen durch die Revision im Detail

Die Bestimmungen der Fernsehrichtlinie (FSRL) gliedern sich auf die folgenden Abschnitte:[457]

- Begriffsbestimmungen
- Allgemeine Bestimmungen
- Förderung der Verbreitung und Herstellung von Fernsehprogrammen
- Fernsehwerbung und Sponsoring (und Teleshopping)
- Schutz von Minderjährigen (und der öffentlichen Sicherheit)
- Recht auf Gegendarstellung.

Die Fernsehrichtlinie verfolgt primär eine ökonomische Zielsetzung, erst an zweiter Stelle politische Ziele. Sie steht in engem Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993.[458]

---

[454] Mitglieder der ACT sind u.a.: CLT (Luxemburg), Sky Television (Murdoch), SAT 1 (Springer), RTL + (Bertelsmann/CLT), Fininvest (Berlusconi). Berlusconi war auch der erste Vorsitzende der ACT. Vgl. ebd.

[455] vgl. ebd.

[456] vgl. Humphrey (1996), S. 269 - 270

[457] vgl. Richtlinie des Rates (1989), S. 23-30

4.3.1 Begriffsbestimmungen

Im ersten Kapitel der Fernsehrichtlinie 1989 werden in Artikel 1 Buchstabe a bis d die Begriffe *Fernsehsendung*, *Fernsehwerbung*, *Schleichwerbung* und *Sponsoring* definiert.

4.3.1.1 Fernsehsendung

Die Anregung, den Begriff *Fernsehsendung* (Art. 1 Buchstabe a) in der neuen Richtlinie auszuweiten, stammte vom **Europäischen Parlament**. In der legislativen Entschließung zur Revision der Fernsehrichtlinie vom **Februar 1996** schlug es konkret dazu die folgende Passage vor: „(...) die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist, entweder für ein Massenpublikum oder für den individuellen Abruf von Programmen und entweder gleichzeitig oder sequentiell".[459] Dieser Textvorschlag ging auf den Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, Berichterstatter Phillip Whitehead, zurück.[460]

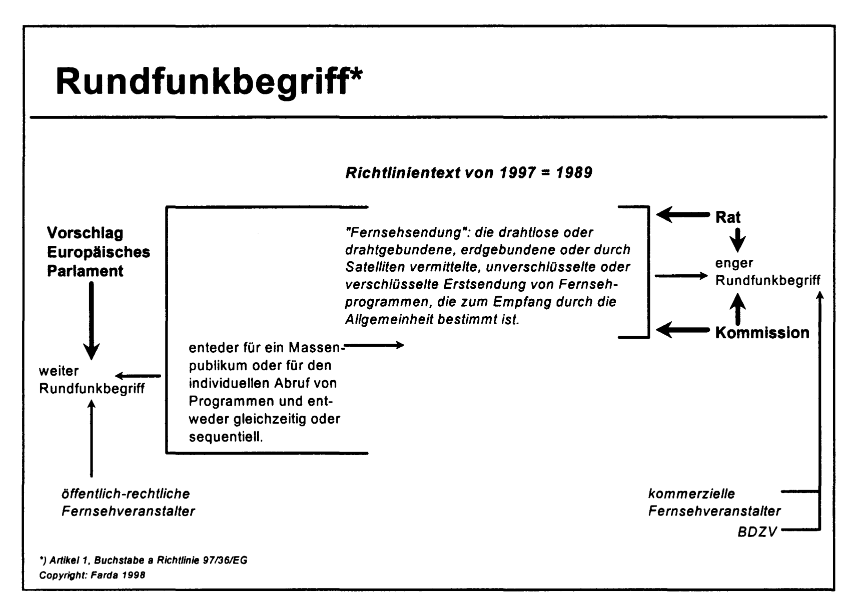


Abbildung 6: Rundfunkbegriff

[459] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 99
[460] vgl. Bericht über den Vorschlag (...) (1996), S. 59-61

Die Änderungsanträge des Europäischen Parlaments wurden jedoch vom **Kulturministerrat** in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** nicht berücksichtigt. Der Rat sprach sich für die Beibehaltung der Formulierung der FSRL 1989 aus. Als Begründung gab der Rat an, daß für die neuen audiovisuellen Dienste (point to point) eine eigene Debatte auf Gemeinschaftsebene, auf der Grundlage eines von der Kommission zusätzlich erstellten Grünbuches, stattfinden sollte.[461]

Mit der vom Parlament vorgeschlagenen abgeänderten Definition dessen, was eine Fernsehsendung sei, entstand im Zuge der Revision der FSRL die Diskussion, ob die neuen Fernsehdienste (Pay-TV; Pay-per-view und Video-on-demand) in den Rundfunkbegriff der Richtlinie aufgenommen werden sollten. Innerhalb des Europäischen Parlaments wurde der *weite Rundfunkbegriff*, also die Einbeziehung von Video-on-demand, von der sozialdemokratischen Fraktion gefordert.[462] Im Text der 1997 verabschiedeten Richtlinie werden die neuen fernsehähnlichen Dienste ausgeklammert, d.h. daß sich die Vertreter des *engen Rundfunkbegriffe*s (point to multipoint)[463] durchgesetzt haben, nicht zuletzt deswegen, weil der Rat selbst für einen engen Rundfunkbegriff eintrat. Einzig Frankreich engagierte sich für den weiten Rundfunkbegriff im Rat.[464]

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) setzte sich über Lobbyingtätigkeit beim Europäischen Parlament für einen engen Rundfunkbegriff ein. So wandte er sich während der ersten Lesung zur Revision der FSRL 1989 an die deutschen Abgeordneten mit dem Petitum, den bisherigen Rundfunkbegriff der FSRL nicht zu erweitern. Die rundfunkspezifischen Regelungen sollen nicht auf die neuen Kommunikationsdienste ausgedehnt werden.[465] Gegen den weiten Rundfunkbegriff sprach sich auch die deutsche Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zur zweiten Lesung der FSRL (v. 27. August 1996) aus, da bei Video-on-demand weder die Rechtshoheit bestimmt noch die Quotenregelung bzw. die Werberegelungen angewandt werden können.[466]

Für eine weite Auslegung des Rundfunkbegriffs traten die Vertreter der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten mit den Argumenten ein, daß diese neuen fernsehähnli-

---

[461] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 55 u. 63
[462] vgl. Kuhne (1996), S. 4
[463] vgl. Holznagel (1996), S. 364
[464] vgl. Knothe/Bashayan (1997), S. 855
[465] vgl. Europäisches Parlament stimmt über Änderungsbegehren der EG-Fernsehrichtlinie, in: Archiv für Presserecht 27, S. 48
[466] Bundesregierung zit.n. Kuhne (1996), S. 3

chen Dienste wie das herkömmliche Fernsehen für die Allgemeinheit bestimmt seien, sich für den Rezipienten keine Unterschiede ergäben und die Übertragungsform keine medienspezifische Besonderheit darstelle.[467]

An der Praktikabilität dieses Rundfunkbegriffs kann man allerdings seine Zweifel haben. So stellt sich die Frage, warum „Near-video-on-demand" noch unter den Begriff fällt und „Video-on-demand" nicht? Der Gedanke an eine gewisse Willkürlichkeit gegenüber dem Zuschauer läßt sich hier nicht vermeiden.[468]

Art. 1 Buchstabe a
a) „Fernsehsendung": die drahtlose oder drahtgebundene, erdgebundene oder durch Satelliten vermittelte, unverschlüsselte oder verschlüsselte Erstsendung von Fernsehprogrammen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist. Der Begriff schließt die Übermittlung an andere Veranstalter zur Weiterverbreitung an die Allgemeinheit ein. Nicht eingeschlossen sind Kommunikationsdienste, die auf individuellen Abruf Informationen oder andere Inhalte übermitteln, wie Fernkopierdienste, elektronische Datenbanken und andere ähnliche Dienste.

4.3.1.2 Fernsehwerbung

Im **Kommissionsvorschlag** von **1995** wurde die Definition von *Fernsehwerbung* genau zu der neu eingeführten Definition für „Teleshopping" (siehe weiter unten) abgegrenzt. Der Buchstabe b „Fernsehwerbung" der Richtlinie 1989 sollte den Zusatz: „Teleshopping ist nicht eingeschlossen." bekommen.[469]

Nach der legislativen Entschließung des **Parlaments** vom **Februar 1996** sollte auch der Passus „Verteilung von Waren als kostenlose Werbeprodukte" in die Definition aufgenommen werden. Von der Definition sollten nach Meinung des Europäischen Parlaments nur „kostenlose Bekanntmachungen öffentlicher Dienste und Wohltätigkeitsaufrufe" nicht betroffen sein.[470] Diese vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen gingen auf den Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz zurück.[471] Entgegen ihrem ursprünglichen Vorschlag von 1995 strich die **Kommission** im geänderten Vorschlag vom **Mai 1996** den Satz „Teleshopping ist nicht eingeschlossen". In die Definition wurde weiter der Passus „oder zum Zwecke der Ei-

[467] vgl. Eberle (1995), S. 764
[468] vgl. Pieper (1995), S. 556
[469] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 30 u. 60
[470] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 100
[471] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 50 u. 59-61

genwerbung" eingefügt.[472] Die Änderungswünsche des Europäischen Parlaments wurden in diesem Vorschlag von der Kommission nicht berücksichtigt. Der **Kulturministerrat** berücksichtigte im Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** weder die Änderungsvorschläge der Kommission (Mai 1996) noch des Parlaments (Februar 1996). Er sprach sich für den ursprünglichen Richtlinientext aus.[473] Das **Europäische Parlament** hielt im Beschluß zur der Revision der Richtlinie vom **November 1996** an seinen nichtberücksichtigten Änderungswünschen vom Februar 1996 fest. Weiters sollte der Satz „Teleshopping ist nicht eingeschlossen.", den die Kommission 1995 als Zusatz vorschlug, in den Richtlinientext aufgenommen werden.[474] In der Stellungnahme der **Kommission** vom **Dezember 1996** wurden die Änderungswünsche des Parlaments - der Passus über „kostenlosen Werbeprodukte" und der Satz über das „Teleshopping" - in den vorgeschlagenen Text übernommen (Buchstabe c).[475] In der nachstehenden Abbildung ist die Diskussion um diesen Begriff zum besseren Verständnis dargestellt.

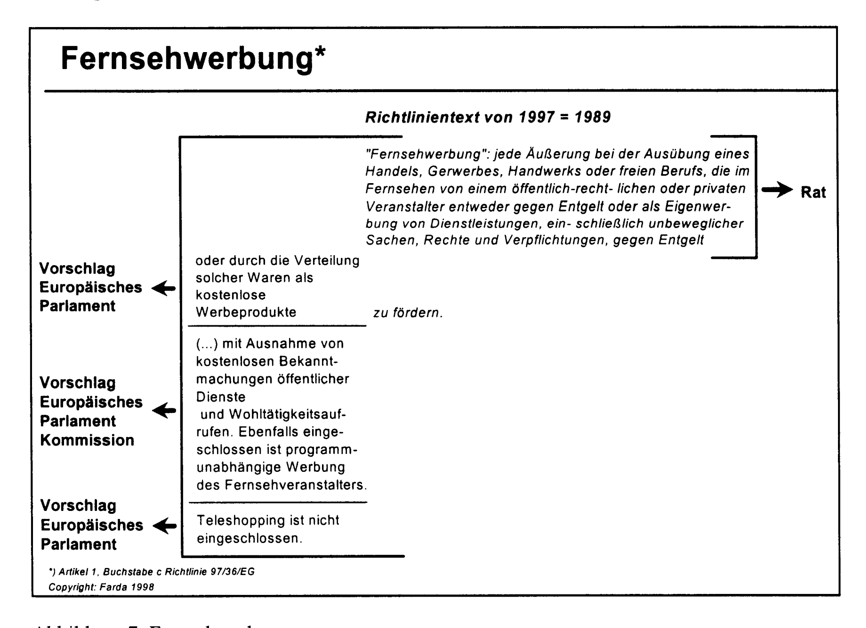


Abbildung 7: Fernsehwerbung

[472] vgl. ebd.
[472] vgl. Europäische Kommission (1996a) S. 23
[473] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 55
[474] Europäisches Parlament (1996d), S. 5
[475] Europäische Kommission (1996b), S. 15

Art. 1 Buchstabe c
c) „Fernsehwerbung": jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs, die im Fernsehen von einem öffentlich-rechtlichen oder privaten Veranstalter entweder gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung gesendet wird mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt zu fördern.

4.3.1.3 Fernsehprogramm (Vorschlag)

Der Vorschlag, den Begriff *Fernsehprogramm* eigens zu definieren, kam vom **Europäischen Parlament**. Nach der ersten Lesung im **Februar 1996** sollte Fernsehprogramm demnach als „Folge belebter oder nichtbelebter Bilder mit oder ohne Tonbegleitung" definiert werden.[476] Diese Definition ging auf einen Vorschlag des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte, Berichterstatter Roberto Barzanti, zurück.[477] Der **WSA** regte in seiner Stellungnahme von 1995 ebenfalls eine Definition des Begriffs *Sender*, hier gemeint Programm, an.[478]

Im neugefaßten **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurde die vom Parlament und WSA gewünschte eigene Definition von Fernsehprogramm als Buchstabe b neu berücksichtigt, weil diese nach ihrer Auffassung die Rechtssicherheit verbessere.[479] Die vorgeschlagene Definition lautete: Unter Fernsehprogramm ist eine „Abfolge bewegter oder nichtbewegter Bilder mit oder ohne Tonbegleitung" im Sinne von Absatz a zu verstehen.[480]

Im Kulturministerrat wurde dieser Vorschlag nicht berücksichtigt. Da das Europäische Parlament in zweiter Lesung nicht auf der Definition von „Fernsehprogramm" beharrte, wird sie auch nicht in den Text der neuen Richtlinie aufgenommen.[481]

4.3.1.4 Fernsehveranstalter

Der Vorschlag, den Begriff *Fernsehveranstalter* in einer eigenen Definition zu bestimmen, ging auf die erste Lesung des **Europäischen Parlaments** vom **Februar**

---

[476] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 99
[477] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 49
[478] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 36
[479] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 5
[480] vgl. ebd. S. 22
[481] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 55

1996 und den **WSA**[482] zurück. Als „Fernsehveranstalter" soll eine juristische Person definiert werden, die die „redaktionelle Verantwortung für die Programme übernimmt".[483] Wie bei der vorgeschlagenen Definition von „Fernsehprogramm" nahm die **Kommission** in ihrem geänderten Vorschlag vom **Mai 1996** auch hier den Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments an, mit der Begründung, daß diese Definition den einzelnen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie hilfreich sein könnte. Der Begriff *Fernsehveranstalter*, Artikel 1 neuer Buchstabe c, umfaßt natürliche und juristische Personen, die für die „Gestaltung" des Fernsehprogramms „zuständig sind" und dieses „ausstrahlt oder durch Dritte ausstrahlen läßt". Die Definition war eine Zusammensetzung aus dem Vorschlag des Parlaments und der Definition im Europäischen Übereinkommen über das grenzübergreifende Fernsehen des Europarates.[484]

Anders als beim Vorschlag, Fernsehprogramm eigens zu definieren, sprach sich der **Kulturministerrat** für die Definition des Begriffs *Fernsehveranstalter* als Buchstabe b aus. Bezüglich der Definition selbst machte der Rat folgende Abänderungen: „Gestaltung des Fernsehprogramms" wurde ersetzt durch „die redaktionelle Verantwortung für die Zusammensetzung von Fernsehprogrammen", was dem Textvorschlag des Europäischen Parlaments entsprach, sowie das Wort „ausstrahlen" durch „senden".[485]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Einführung dieser Definition auf die Initiative des Europäischen Parlaments zurückgeht und sich Rat und Kommission grundsätzlich sofort diesem Vorschlag angeschlossen haben.

Art. 1 Buchstabe b
b) „Fernsehveranstalter": die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Zusammensetzung von Fernsehprogrammen im Sinne von Buchstabe a trägt und die diese Fernsehprogramme sendet oder von Dritten senden läßt.

4.3.1.5 Teleshopping

Da der Begriff *Teleshopping* in der Richtlinie von 1989 nicht eigens definiert wird, wurde von der **Kommission** für „Teleshopping" eine Definition entwickelt, um eine

[482] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 36
[483] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 100
[484] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 5 u. 22
[485] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 55

eindeutige Abgrenzung vom Begriff *Fernsehwerbung* zu gewährleisten. Artikel 1 Buchstabe e sollte nach dem Vorschlag folgendermaßen lauten:[486]

„Teleshopping: Sendungen und Fernsehspots, die direkte Angebote an die Öffentlichkeit für den Verkauf, den Kauf oder die Vermietung von Erzeugnissen oder für die Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt beinhalten."

Obwohl der **WSA** in seiner Stellungnahme von **1995** den Vorstoß der Kommission, Teleshopping eigens zu definieren, positiv bewertete, verlangte er gleichzeitig eine Definition der Begriffe *Sendungen* und *Fernsehspots* innerhalb dieser Begriffsbestimmung.[487] Das **Europäische Parlament** schlug in der ersten Lesung vom **Februar 1996** vor, auch den Aspekt der Verkaufsförderung in die Definition aufzunehmen.[488] Die Änderungsanträge zur Definition von „Teleshopping" stellten einen Kompromiß zwischen den Änderungswünschen des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz sowie jenen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte dar.[489] Auch **ARD und ZDF** unterstützten eine eigene Definition von Teleshopping.[490]

Für den **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurde die neu eingeführte Definition von „Teleshopping" präzisiert: Es wird nun die Formulierung „mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen" eingefügt.[491] Es entfallen die Worte „Sendungen und Fernsehspots"[492], welche der WSA gern näher definiert gesehen hätte[493]. Mit der Abänderung des Wortlautes wollte die Kommission hier einem Änderungswunsch des Europäischen Parlaments Rechnung tragen.[494] Der vom Parlament geforderte Aspekt der Verkaufsförderung wurde von der Kommission jedoch nicht berücksichtigt.

Der **Rat** beschloß in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** in bezug auf die Definition von „Teleshopping" den Passus „mit dem Ziel" zu streichen und zu Beginn der Definition das Wort „Sendungen" einzufügen.[495]

---

486 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 30, 60 u. 61
487 vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 36
488 vgl. Parlament der Europäischen Gemeinschaften (1996a), S. 100
489 vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 50 u. S. 59-61
490 vgl. ARD/ZDF (1995), S. 31-32
491 vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 50 u. 59-61
492 vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 23 u. 5
493 vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 36
494 vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 5
495 vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 55

Das **Europäische Parlament** akzeptierte in zweiter Lesung (**November 1996**) die Formulierung des Rates, sprach sich aber dafür aus, auch die kostenlose Verteilung zu Werbezwecken in die Definition aufzunehmen.[496]

Die Analyse der einzelnen Textvorschläge ergibt, daß der Vorstoß der Kommission, den Begriff „Teleshopping" in der Richtlinie (Art. 1 Buchstabe f) eigens zu definieren, von allen beteiligten EU-Organen positiv bewertet wird. Der neue Richtlinientext bezieht sich aber nur auf Leistungen oder Waren, die gegen Entgelt erbracht werden. Das Europäische Parlament setzte sich hier zwar bis zuletzt auch für die Einbeziehung kostenloser Verteilung zu Werbezwecken ein, konnte diese Formulierung aber nicht in den endgültigen Richtlinientext einbringen.

Art. 1 Buchstabe f
f) „Teleshopping": Sendungen direkter Angebote an die Öffentlichkeit für den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt.

4.3.1.6 Bilanz des Prozesses der Politikformulierung

In der nachstehenden Abbildung wird dargestellt, welche Definitionen von der FSRL 1989 für die Neufassung übernommen bzw. welche in die Richtlinie von 1997 neu eingefügt wurden.

FSRL 1989	**Initiativen neuer Regelungen**	**FSRL 1997**	**Politischer Akteur**
Fernsehsendung (Buchstabe a)	**bleibt**	**Fernsehsendung (Buchstabe a)**	**Rat**
	Fernsehprogramm (Buchstabe b) Parlament	**entfällt**	**Parlament**
	Fernsehveranstalter (Buchstabe c) Parlament	**Fernsehveranstalter (Buchstabe b)**	**Parlament Kommission Rat**
Fernsehwerbung (Buchstabe b)	**wird zu d**	**Fernsehwerbung (Buchstabe c)**	**Rat**
Schleichwerbung (Buchstabe c)	**wird zu e**	**Schleichwerbung (Buchstabe d)**	
Sponsoring	**wird zu f**	**Sponsoring**	

[496] Europäisches Parlament (1996d), S. 5

(Buchstabe d)		**(Buchstabe e)**	
	Teleshopping (Buchstabe g) Kommission	**Teleshopping (Buchstabe f)**	**Kommission Parlament Rat**

Abbildung 8: Begriffsbestimmungen der Fernsehrichtlinie

Von den insgesamt drei Vorschlägen für Begriffe (Fernsehprogramm, -veranstalter und Teleshopping), die in der alten Fassung der Richtlinie nicht definiert wurden, werden zwei in den Richtlinientext von 1997 aufgenommen (Fernsehveranstalter und Teleshopping). Die Initiative für die Definition von „Fernsehveranstalter" geht auf das Europäische Parlament zurück, beim Teleshopping wurde die Kommission als erstes Organ der Union aktiv. Die Analyse der Dokumente zur Revision der FSRL ergibt, daß diese neuen Definitionen im Neuerungsprozeß keine Streitpunkte darstellten. Im wesentlichen sind alle drei Akteure an der Formulierung beteiligt, sei es durch geringe Änderungsvorschläge oder durch grundsätzliche sofortige Zustimmung zu den vorgeschlagenen Texten.

Die Definitionen zu den Begriffen Fernsehsendung (Buchstabe a) und Fernsehwerbung (Buchstabe c), werden für den neuen Richtlinientext nicht abgeändert - wie diejenigen zur Schleichwerbung und zum Sponsoring übrigens auch. Der Versuch des Europäischen Parlaments, den Fernsehbegriff zu erweitern, schlägt fehl. Absicht des Parlaments ist es gewesen, die sog. neuen audiovisuellen Dienste (Pay-TV, Pay-per-view, Video-on-demand) in den Rundfunkbegriff der Fernsehrichtlinie aufzunehmen, so daß diese Dienste ansatzweise geregelt würden, und zwar durch die Fernsehrichtlinie. Mit Ausnahme Frankreichs haben sich jedoch die Mitgliedstaaten im Rat für einen engen Rundfunkbegriff, d.h. für die Ausklammerung der neuen Dienste, ausgesprochen. Was die nichtstaatlichen Akteure betrifft, so gleicht der Standpunkt jedenfalls der kommerziellen Fernsehanbieter jenem des Rates. Dies mag damit zusammenhängen, daß diese in die neuen Dienste investieren und dieses Marktsegment unreguliert haben wollen. In diesem Sinne argumentieren auch die deutschen Verleger, die ebenfalls auf diesem Gebiet investieren wollen. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter sprechen sich hingegen eher für einen weiten Rundfunkbegriff aus, da ihnen durch die nationalstaatliche Gesetzgebung der Zugang zu den neuen Diensten verwehrt werden soll, ihnen sich dadurch also kein neues profitträchtiges Betätigungsfeld bietet.

4.3.2 Allgemeine Bestimmungen

Das *zweite Kapitel der FSRL* trägt den Titel „Allgemeine Bestimmungen", in dem der Geltungsbereich, das sog. Prinzip des freien Empfangs und das Sendestaatsprinzip (Art. 2 Abs. 1 - 3) sowie die Möglichkeit der Erlassung strengerer Maßnahmen für inländische Fernsehveranstalter (Art. 3) festgeschrieben werden.

4.3.2.1 Sendestaatsprinzip

Die Änderung von Art. 2 ist darauf zurückzuführen, daß es bei der Anwendung dieses Artikels Probleme gegeben hat und daß erwartet werden konnte, daß durch die Zunahme der audiovisuellen Dienste die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates immer bedeutender werden würde. Die Neufassung dieses Artikels soll die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates genauer definieren. Die **Kommission** wies in den Erwäggründen für die Neufassung des Artikels 2 darauf hin, daß sie am Niederlassungsprinzip festhalten möchte, daß jedoch die Kriterien für die Bestimmung der Niederlassung genauer definiert werden sollten, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden.[497]

Als Zusatzbedingung zur ursprünglichen Bestimmung des Sitzes des Fernsehveranstalters schlug die **Kommission** im Vorschlag von **1995** vor, daß ein wesentlicher (quantitativ und qualitativ) Teil der Mitarbeiter in dem betreffenden Mitgliedstaat beschäftigt sein muß. Sollte sich die Niederlassung des Fernsehveranstalters dennoch nicht ermitteln lassen können, sollten einzelstaatliche Gerichte bzw. der EuGH entscheiden.[498] Die Kommission stellt also nun deutlicher als 1989 auf das „Sitzland des Fernsehveranstalters" ab, jenen Ort, an dem der Fernsehveranstalter „über eine feste Einrichtung verfügt und tatsächlich eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt".[499]

In *Artikel 2 Abs. 1 der FSRL 1989* ist das sog. *Sendestaatsprinzip* festgelegt. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, daß die inländischen Anbieter die Vorschriften der Richtlinie einhalten. Die Überwachungspflicht der Mitgliedstaaten über Sender, die nicht in ihrem Rechtshoheitsgebiet liegen, besteht wenn

⇒ dieser (der Mitgliedstaat) dem Fernsehveranstalter Frequenzen oder Übertragungskapazitäten zugewiesen hat, oder wenn

⇒ der Veranstalter eine in diesem Land gelegene Erd-Satelliten-Station benutzt.

---

[497] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 31 u. 32-35

[498] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 35-36

[499] vgl. Wittmann (1995), S. 122

Die Bedeutung des Sendestaatsprinzips ist, daß „künftig kein Empfangsstaat mehr die Weiterverbreitung eines ausländischen Programms behindern kann“.[500] Anders ausgedrückt heißt das, „sie [die Medienunternehmen] können sich dort niederlassen, wo der geringste staatliche Widerstand zu erwarten ist.”[501] Im **Kommissionsvorschlag** von **1995** wurde der alte Abs.1 präzisiert und in insgesamt vier Absätze aufgeteilt.[502] Im neuen Richtlinientext findet sich unter Abs. 1 nur Spiegelstrich 1 von Art.2 Abs. 1 FSRL 1989 wieder. Die genaueren Bestimmungen finden sich in den neuen Abs. 3 und 4 FSRL.

Die **ARD und** das **ZDF** treten für eine Beibehaltung des Sitzlandprinzips ein, regen aber eine Präzisierung der Kriterien an. Dabei sollte sich die Zuständigkeit nach dem rechtlichen Sitz des Fernsehveranstalters richten und hilfsweise nach der „Geschäfts- und Programmtätigkeit“ oder nach dem „Ort der Lizenzierung“ richten.[503]

Art. 2 Abs. 1
(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, daß alle Fernsehsendungen, die von seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstaltern gesendet werden, den Vorschriften des Rechtssystems entsprechen, die auf für die Allgemeinheit bestimmte Sendungen in diesem Mitgliedstaat anwendbar sind.

Art. 2 Abs. 2 der FSRL 1989 bereitete auch keine großen Schwierigkeiten. Er regelt, wann und unter welchen Bedingungen ein Mitgliedstaat den freien Empfang von Fernsehsendungen einschränken kann. Die Möglichkeit zur Einschränkung des freien Sendeverkehrs besteht, wenn

- eine Fernsehsendung aus einem anderen Mitgliedstaat gegen Art. 22 verstößt,
- der Fernsehveranstalter in den letzten 12 Monaten bereits mindestens zweimal gegen diese Vorschrift verstoßen hat,
- der betroffene Mitgliedstaat dem Fernsehveranstalter und der Kommission schriftlich die behaupteten Verstöße und Absichten bei nochmaligen Verstößen mitgeteilt hat

[500] Servatius/Möwes (1990), S. 13-14
[501] Kleinsteuber/Thomaß (1994), S. 56
[502] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 61
[503] vgl. ARD/ZDF (1995), S. 33-34

- die Konsultation mit dem Staat, der die Sendung verbreitet und der Kommission innerhalb von 15 Tagen nach der schriftlichen Mitteilung zu keiner gütlichen Regelung gekommen ist und ein neuer Verstoß vorliegt.

Die Kommission ist aber dazu angehalten, die Maßnahme des Mitgliedstaates in ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu überprüfen. Im Falle einer negativen Entscheidung ist die Maßnahme einzustellen.

Im **Kommissionsvorschlag** von **1995** wurde dieser Absatz redaktionell geringfügig geändert. Ferner wurde er nun als Art. 2a in der Richtlinie geführt.[504] Der **WSA** nahm zwar in seiner Stellungnahme von **1995** zur Kenntnis, daß die Richtlinie Regelungen enthalten müsse, die bei Verstößen angewandt werden sollen, gab aber zu Bedenken, daß diese nicht gegen das Prinzip des Freien Diensleistungsverkehrs verstoßen dürfen. Der WSA schlug in diesem Zusammenhang die Einsetzung einer „europäischen Regelungsinstanz" vor.[505]

Das **Europäische Parlament** schlug in erster Lesung (**Februar 1996**) gegenüber dem Vorschlag der Kommission redaktionelle Änderungen vor.[506] Im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens werden von Parlament und Kommission noch weitere redaktionelle Änderungen vorgeschlagen, in den neuen Richtlinientext wird aber der Textvorschlag des **Rates** vom **Juli 1996** (Gemeinsamer Standpunkt) übernommen.

Art. 2a Abs. 2
Die Mitgliedstaaten können vorübergehend von Absatz 1 abweichen, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind: **a) Mit einer Fernsehsendung aus einem anderen Mitgliedstaat wird in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen Artikel 22 Absatz 1 oder 2 und/oder Artikel 22a verstoßen;** **b) der Fernsehveranstalter hat während der vorangegangen zwölf Monate bereits mindestens zweimal gegen die Vorschriften des Buchstabens a) verstoßen;** **c) der betreffende Mitgliedstaat hat dem Fernsehveranstalter und der Kommission schriftlich die behaupteten Verstöße sowie die für den Fall erneuter Verstöße beabsichtigten Maßnahmen mitgeteilt;** **d) die Konsultationen mit dem Mitgliedstaat, der die Sendung verbreitet, und der Kommission haben innerhalb von 15 Tagen ab der unter Buchstabe c) genannten Mitteilung zu keiner gütlichen Regelung geführt, und es kommt zu einem erneuten Verstoß.**

[504] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 61-62
[505] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 36
[506] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 102

Die Kommission trifft innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der Maßnahmen durch den Mitgliedstaat eine Entscheidung über die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht. Im Fall einer negativen Entscheidung muß der betreffende Mitgliedstaat die beanstandeten Maßnahmen unverzüglich beenden.

Art. 2 Abs. 3 der FSRL 1989 legt fest, daß diese Richtlinie nicht für Fernsehsendungen gilt, „die ausschließlich zum Empfang in Nichtmitgliedstaaten bestimmt sind und die nicht unmittelbar oder mittelbar in einem oder mehreren Mitgliedstaaten empfangen werden".

Im **Kommissionsvorschlag** von **1995** wurde in diesem Absatz das Wort „Nichtmitgliedstaaten" durch „Drittländer" ersetzt. Ferner wird der Passus „mittelbar von der Öffentlichkeit" eingefügt. Durch die Aufteilung von Abs. 1 erhält dieser Absatz nun die Ziffer 4.[507] Das Europäische Parlament machte zu Art.2 Abs. 3 FSRL 1989 keine Änderungsanträge. Im Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom Juli **1996** wurde der Begriff „Öffentlichkeit" durch „Allgemeinheit" ersetzt.[508] In dieser Fassung wird der Text auch in die neue Richtlinie übernommen. Durch die Aufnahme verschiedener neuer Absätze in diesem Artikel erhält dieser Absatz in der neuen Richtlinie - wie bereits im Gemeinsamen Standpunkt - die Ziffer 6.

Art. 2 Abs. 6
Diese Richtlinie gilt nicht für Fernsehsendungen, die ausschließlich zum Empfang in Drittländern bestimmt sind und die nicht unmittelbar oder mittelbar von der Allgemeinheit in einem oder mehreren Mitgliedstaaten empfangen werden.

Im neuen *Absatz 2* (Art. 2) sollte festgelegt werden, wann ein Fernsehveranstalter der Rechtshoheit eines Mitgliedstaates unterliegt. Nach dem **Kommissionsvorschlag** von **1995** muß er im „Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats niedergelassen sein, dort über eine feste Einrichtung verfügen und tatsächlich eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben".[509]

Das **Europäische Parlament** schlug in seiner legislativen Entschließung vom **Februar 1996** vor, diesen Absatz durch den von ihm neu vorgeschlagenen Artikel 2a neu

[507] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 61
[508] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 56
[509] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 61

weiter zu präzisieren.[510] In den geänderten Richtlinienvorschlag vom **Mai 1996** wurden die vom Parlament geforderten Präzisierungen hinsichtlich des Niederlassungsprinzips von der Kommission aufgenommen. Die Kommission änderte allerdings die Artikelnummer. Das Parlament schlug hier einen neuen Artikel 2a vor, die Kommission nahm diese Änderungen als Abs. 3 von Art. 2 auf und verwies in logischer Folge hier bei Abs. 2 auf Abs. 3.[511]

Der **Rat** nahm in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** den Textvorschlag der Kommission mit geringen redaktionellen Änderungen an.[512] Da das Parlament im weiteren Verfahren hier keine Änderungsanträge eingebracht hat, wird der Text des Rates vom Juli 1996 für den neuen Richtlinientext übernommen.

Art. 2 Abs. 2
(2) Im Sinne dieser Richtlinie unterliegen diejenigen Fernsehveranstalter der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats, - die gemäß Absatz 3 in diesem Mitgliedstaat niedergelassen sind; - auf die Absatz 4 anwendbar ist.

Dieser *neue Abs. 4* beruht auf dem **Kommissionsvorschlag** von **1995**, indem die Kommission den ursprünglichen Abs. 1 in vier neue Absätze aufgliederte. Inhaltlich legt er ergänzend zu Abs. 2 fest, wann Fernsehveranstalter auch in einem Mitgliedstaat als niedergelassen anzusehen sind.[513] Beschäftigt sich Abs. 2 mit Fragen des Sitzes und der wirtschaftlichen Tätigkeit, so zielt dieser Absatz auf Frequenzen und Satelliten ab. Im Sinne dieser Kriterien entspricht er inhaltlich dem zweiten Gedankenstrich von Abs. 1 der Richtlinie von 1989. Durch die Einfügung von Absatz 3 neu (siehe unten) erhält dieser Absatz im neuen Richtlinientext nun die Ziffer 4.

Art. 2 Abs. 4
(4) Fernsehveranstalter, auf die Absatz 3 nicht anwendbar ist, gelten in folgenden Fällen als Veranstalter, die der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterliegen: a) Sie nutzen eine von diesem Mitgliedstaat zugeteilte Frequenz; b) sie nutzen, sofern keine von einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugeteilte Frequenz genutzt wird, eine diesem Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten;

510 vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 101
511 vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 24
512 vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 55
513 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 61

c) sie nutzen, sofern weder eine von einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugeteilte Frequenz noch die einem Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten genutzt wird, eine Erd-Satelliten-Sendestation in diesem Mitgliedstaat.

Der *neue Abs. 3* geht auf den Vorschlag des **Parlamentes** vom **Februar 1996** zurück. Dort sollte nach den Wünschen des Europäischen Parlaments in Artikel 2a neu eine Präzisierung des Niederlassungsprinzips erfolgen.[514] Die **Kommission** nahm diese Änderungswünsche mit geringen redaktionellen Änderungen an. Nach ihrem Vorschlag vom **Mai 1996** fällt ein Fernsehveranstalter in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, wenn

- der Hauptsitz des Fernsehveranstalters in diesem Mitgliedstaat liegt und Entscheidungen hinsichtlich der Programmgestaltung in diesem Mitgliedstaat getroffen werden,
- der Hauptsitz des Fernsehveranstalters zwar in diesem Mitgliedstaat ist, die Entscheidungen über die Programmgestaltung in einem anderen Mitgliedstaat getroffen werden, dann wird er dem Mitgliedstaat zugerechnet, in dem ein wesentlicher Teil der an der Ausübung der Fernsehtätigkeit beteiligten Mitarbeiter beschäftigt ist. *Wenn in jedem dieser Mitgliedstaaten ein wesentlicher Teil der an der Ausübung der Fernsehtätigkeit beteiligten Mitarbeiter beschäftigt ist*, wird der Fernsehveranstalter in dem Mitgliedstaat als ansässig betrachtet, in dem er seinen Hauptsitz hat. *Wenn in keinem dieser Mitgliedstaaten ein wesentlicher Teil der an der Ausübung der Fernsehtätigkeit beteiligten Mitarbeiter beschäftigt ist*, wird der Fernsehveranstalter als in dem Mitgliedstaat ansässig betrachtet, in dem seine Fernsehtätigkeit entsprechend den Vorschriften dieses Mitgliedstaates ihren Anfang genommen hat, sofern auch weiterhin eine tatsächliche und dauerhafte Verbindung mit der Wirtschaft des betreffenden Mitgliedstaates besteht,
- ein Fernsehveranstalter seinen Hauptsitz in diesem Mitgliedstaat hat, seine Programmentscheidungen aber in einem Nicht-EU-Land getroffen werden, wird der Fernsehveranstalter als in dem betreffenden Mitgliedstaat ansässig betrachtet, sofern ein wesentlicher Teil der an der Ausübung der Fernsehtätigkeit beteiligten Mitarbeitern beschäftigt ist und vice versa.[515]

[514] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 101
[515] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 24-26

In seinem Gemeinsamen Standpunkt nahm der **Rat** vom **Juli 1996** diesen Textvorschlag der Kommission mit geringen redaktionellen Änderungen an. So wird der Begriff *Hauptsitz* durch *Hauptverwaltung* und „der an der Ausübung der Fernsehtätigkeit beteiligten Mitarbeitern beschäftigt" durch „Sendepersonal" ersetzt.[516]

Art. 2 Abs. 3
(3) Im Sinne dieser Richtlinie gilt ein Fernsehveranstalter in folgenden Fällen als in einem Mitgliedstaat niedergelassen: a) Der Fernsehveranstalter hat seine Hauptverwaltung in diesem Mitgliedstaat, und die redaktionellen Entscheidungen über das Programmangebot werden in diesem Mitgliedstaat getroffen; b) wenn ein Fernsehveranstalter seine Hauptverwaltung in einem Mitgliedstaat hat, die Entscheidungen über das Programmangebot jedoch in einem anderen Mitgliedstaat getroffen werden, so gilt er als in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem ein wesentlicher Teil des Sendepersonals tätig ist; ist ein wesentlicher Teil des Sendepersonals in jedem dieser Mitgliedstaaten tätig, so gilt der Fernsehveranstalter als in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem er seine Hauptverwaltung hat; ist ein wesentlicher Teil des erforderlichen Sendepersonals in keinem dieser Mitgliedstaaten tätig, so gilt der Fernsehveranstalter als in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem er zuerst mit der Sendetätigkeit gemäß dem Rechtssystem dieses Mitgliedstaates begonnen hat, sofern eine dauerhafte und tatsächliche Verbindung mit der Wirtschaft dieses Mitgliedstaates weiterbesteht; c) wenn ein Fernsehveranstalter seine Hauptverwaltung in einem Mitgliedstaat hat, die Entscheidungen über das Programmangebot jedoch in einem Drittland getroffen werden, oder wenn der umgekehrte Fall vorliegt, gilt er als in dem betreffenden Mitgliedstaat niedergelassen, sofern ein wesentlicher Teil des Sendepersonals in diesem Mitgliedstaat tätig ist.

Erste Anregungen zu *Art. 2 Abs. 5* gehen auf den Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** zurück. Es wird festgelegt, daß, sollten Abs. 3 und 4 nicht ausreichen, um den Fernsehveranstalter einem Mitgliedstaat zuordnen zu können, die Zuständigkeit gemäß Art. 52 ff EGV festgelegt wird.[517] Dieser Text wird auch in die Richtlinie von 1997 übernommen.

Art. 2 Abs. 5
(5) Kann die Frage, welcher Mitgliedstaat die Rechtshoheit ausübt, nicht nach den Absätzen 3 und 4 entschieden werden, so liegt die Zuständigkeit bei dem Mitgliedstaat, in

[516] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 55-56
[517] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 56

dem der Fernsehveranstalter gemäß Artikel 52 ff. des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft niedergelassen ist.

Im **neuen Richtlinientext** wird also klargelegt, daß Fernsehveranstalter der Rechtshoheit nur jenes Mitgliedstaates unterliegen, in welchem sie niedergelassen sind. Als Zuordnungskriterien fungieren hierbei der Ort der „Hauptverwaltung" und jener Ort, „an dem der wesentliche Teil des Sendepersonals tätig ist".[518] Die neu gefaßten Absätze 2 und 3 der FSRL orientieren sich an der Rechtsprechung des EuGH[519] zum Sendestaatsprinzip. Anknüpfungspunkt ist der Tätigkeitsschwerpunkt des Fernsehunternehmens. Im Regelfall müssen zwei der oben genannten Kriterien erfüllt sein, um die Rechtshoheit des Mitgliedstaates bestimmen zu können. Dennoch ist bereits jetzt abzusehen, daß auch dieser neue Kriterienkatalog Auslegungsprobleme aufwerfen wird. So ist sicherlich der Begriff „wesentlicher Teil des Sendepersonals" noch auslegungsbedürftig. Vorgesehen ist nach der Richtlinie, daß die wirtschaftliche Beziehung eines Veranstalters zu einem Mitgliedstaat erfaßt werden soll. Nicht definiert wurde, ab wieviel Prozent der wesentliche Teil gilt.[520]

4.3.2.2 Strengere Maßnahmen - Exklusivrechte

Art. 3 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 1989 erlauben den Mitgliedstaaten strengere Maßnahmen für inländische Sender erlassen zu können und halten die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten fest. Die Mitglieder haben das Recht, für nationale Programme „strengere oder ausführlichere" Bestimmungen (die insbesondere an Sprachkriterien ausgelegt sind, Art. 8 FSRL 1989) zu erlassen (Art. 3 Abs. 1 FSRL 1989). D.h., die Weiterverbreitung ausländischer Programme muß dennoch unzensiert gewährleistet werden, auch wenn im Mitgliedstaat für nationale Anbieter strengere Bestimmungen gelten.

Gegen diese Bestimmung („strengere und ausführlichere Regelungen") wehren sich vor allem die **öffentlich-rechtlichen Anstalten**, da einerseits die bereits bestehenden strengeren Bestimmungen für die öffentlich-rechtlichen Anstalten auf nationaler Ebene

[518] vgl. Traimer (1997), S. 127
[519] zur bisherigen Rechtsprechung vgl. Helberger (1997), 51-60
[520] vgl. Helberger (1997), S. 55-56

legitimiert werden und andererseits strengere Bestimmungen zumeist nur auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten angewandt werden.[521]

In *Art. 3 Abs. 1* der Richtlinie von 1989 wird festgelegt, daß die Mitgliedstaaten strengere innerstaatliche Maßnahmen für Fernsehveranstalter erlassen können. Im Richtlinienvorschlag von **1995** wurden von der **Kommission** jene Bereiche, auf die dieser Artikel angewandt werden könnte, genauer definiert. Das sind:[522]

- „Realisierung der sprachenpolitischen Ziele
- Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit in bezug auf den Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsauftrag des Fernsehens sowie hinsichtlich der Wahrung der Informations- und Medienvielfalt."

Für den **WSA** (Stellungnahme **1995**) war die oben genannte Aufzählung nicht erschöpfend.[523] Das **Europäische Parlament** wollte in der ersten Lesung (**Februar 1996**) die beiden Spiegelstriche noch ergänzen. Hinzugefügt werden sollte ein Punkt zum Thema Medienvielfalt und einer zu „Aufrechterhaltung des Wettbewerbs zur Verhinderung des Mißbrauchs beherrschender Stellungen".[524] Angeregt wurden diese Änderungsanträge von den Ausschüssen für Außenwirtschaftsbeziehungen, für Recht und Bürgerrechte, für Umweltfragen und für Volksgesundheit und Verbraucherschutz.[525]

Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurden die beiden Spiegelstriche (der Kommission) von Artikel 3 Absatz 1 wieder gestrichen.[526] Der Wortlaut entsprach nun wieder der Fassung der FSRL von 1989 (Art. 3 Abs. 1). Der **Rat** übernahm in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** den Kommissionsvorschlag resp. den ursprünglichen Richtlinientext mit geringfügigen sprachlichen und inhaltlichen („verpflichten" statt „vorsehen") Änderungen.[527] Die Wünsche des Europäischen Parlaments und des WSA wurden hier von Kommission und Rat nicht berücksichtigt.

---

[521] vgl. Betz (1989), S. 679
[522] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 62
[523] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 37
[524] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 102
[525] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 58, S. 51 u. 65
[526] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 29
[527] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 56

Art. 3 Abs. 1
Die Mitgliedstaaten können Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, verpflichten, strengeren oder ausführlicheren Bestimmungen in den von dieser Richtlinie erfaßten Bereichen nachzukommen.

Weniger Probleme machte Art. 3 Abs. 2. Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** soll das Wort „ordnungsgemäß" in *Art. 3 Abs. 2* eingeführt werden (Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie).[528] Der **Rat** änderte in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** den Wortlaut der Kommission auf „tatsächlich".[529] Das **Europäische Parlament** schlug in seinem Beschluß zur Änderung der Richtlinie von 1989 im **November 1996** erneut (siehe unten) vor, „Geldbußen" in Abs. 2 einzuschließen. Das Parlament änderte hier nur geringfügig seine Meinung: Die Forderung nach Geldbußen wurde vom Parlament bis zu diesem Beschluß als Unterabsatz dargelegt. Das Wort „tatsächlich" wird akzeptiert.[530]

Art. 3 Abs. 2
Die Mitgliedstaaten sorgen mit geeigneten Mitteln im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften dafür, daß die jeweils ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Bestimmungen dieser Richtlinie **tatsächlich** einhalten.

Die Durchführung der Richtlinie von 1989 zeigte, daß nicht alle Bestimmungen korrekt angewandt wurden. Die Gründe dafür liegen einerseits in der nicht korrekten Umsetzung seitens der Mitgliedstaaten bzw. in der Nichteinhaltung der Vorschriften durch die Fernsehveranstalter. Dieser Zustand veranlaßte einige Mitgliedstaaten, ein Kontrollrecht für den Empfangsstaat zu fordern, also eine Änderung des *Art. 3 Ab. 2.* Da dieser Wunsch gegen die Zielsetzung der Richtlinie - der Fernsehveranstalter fällt unter die Rechtshoheit nur *eines* Mitgliedstaates[531] - verstößt, kam die **Kommission** dieser Anregung nur bedingt nach. Absatz 2 des Vorschlages von **1995** enthielt nun „detailliertere" Bestimmungen über die Kontrolle auf nationaler Ebene.[532] Der neue *Unterabsatz 2 zu Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie* sollte lauten:

[528] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 29
[529] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 56
[530] vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 6
[531] und das ist der Sendestaat
[532] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 39

"Jeder Mitgliedstaat legt Sanktionen fest für den Fall der Nichteinhaltung der in Anwendung dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften durch die seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter. Diese Sanktionen müssen ausreichend sein, um die Einhaltung dieser Vorschriften sicherzustellen."[533]

Das **Europäische Parlament** (erste Lesung **im Februar 1996**) schlug vor, daß Sanktionen für die Nichteinhaltung der Bestimmungen zumindest die „Form von Geldbußen" haben sollen.[534] Nach Auffassung des **WSA** (Stellungnahme **1995)** sollten unterschiedliche Sanktionen für nationale und internationale Sender ergriffen werden. Da durch unterschiedliche Auflagen verschiedene Sanktionen zum Tragen kommen können, setzte sich der WSA auch hier für eine europäische Regelungsinstanz ein, die die einheitliche Anwendung des Sanktionierungssystems garantieren sollte.[535] Die beiden öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter der BRD, **ARD** und **ZDF**, wiesen daraufhin, daß die Überwachung der Durchsetzung der Richtlinie bei den Mitgliedstaaten bleiben sollte.[536]

Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurde der Unterabsatz zu Art. 3 Abs. 2 Unterabsatz 2 präzisiert: Die Maßnahmen müssen ermöglichen, daß sich Betroffene an die „zuständigen gerichtlichen und sonstigen Instanzen" wenden können.[537] Diese Änderung ging auf die Anregungen des Europäischen Parlaments zurück.[538] Die Forderung des Parlaments nach Geldbußen wurde aber von der Kommission nicht berücksichtigt. Im Gemeinsamen Standpunkt der **Kulturminister** vom **Juli 1996** wurde dieser Unterabsatz nicht berücksichtigt. Er findet sich auch nicht im neuen Richtlinientext.

Aufgenommen wurde hingegen der neue Abs. 3. Nach dem **Kommissionsvorschlag** von **1995** sollte Art. 3 Abs. 2 durch den neuen *Absatz 3* ergänzt werden:

"Die Mitgliedstaaten sehen ferner in ihren Rechtsvorschriften betreffend die seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Möglichkeit vor, zur Abstellung von Verstößen gegen die Bestimmungen dieser Richtlinie vorläufige Maßnahmen zu treffen, die gegebenenfalls auch die Aussetzung der Sendeerlaubnis einschließen."[539]

---

533 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 62
534 vgl. Parlament der Europäischen Gemeinschaften (1996a), S. 103
535 vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 37
536 vgl. ARD und ZDF (1995), S. 32
537 vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 29
538 vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 6
539 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 62

Im **Kommissionsvorschlag** von **Mai 1996** entfiel dieser Absatz.[540] Im Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** wurde festgelegt, daß der von der Kommission gestrichene Abs. 3 wieder aufgenommen werden sollte. Nach dem Standpunkt des Rates soll dieser Absatz eine Mischung aus dem vom Parlament vorgeschlagenen Unterabsatz zu Abs. 2 und dem von der Kommission vorgeschlagenen Abs. 3 des Vorschlages von 1995 sein.[541]

Art. 3 Abs. 3
(3) Die Maßnahmen schließen geeignete Verfahren ein, damit sich direkt betroffene Dritte, einschließlich Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, an die zuständigen Justizbehörden oder sonstigen Stellen wenden können, um die tatsächliche Einhaltung der Bestimmungen gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften zu erwirken.

Als Ergänzung von Art. 3 Abs. 3 des Kommissionsvorschlages von 1995 schlug das **Europäische Parlament** in seiner ersten Lesung im **Februar 1996** in Art. 3 Abs. 3a vor, daß alle im Hoheitsgebiet ansässigen betroffenen juristischen Personen mit "zügigen und wirksamen Rechtsmitteln gegen mutmaßliche Verstöße vorgehen können".[542] Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurde dieser Absatz nicht aufgeführt. Der Rat berücksichtigte diesen Vorschlag des Parlaments ebenfalls nicht.

Mit dem Änderungsantrag 20, der einen neuen Abs. *3a* für Art. 3 vorsieht, schlug das **Europäische Parlament**, das bereits am 22. Mai 1996 eine Entschließung zur Übertragung von Sportveranstaltungen[543] verabschiedet hatte, in zweiter Lesung (**November 1996**) vor, daß bedeutende Ereignisse (allgemein oder sportlich) nur von unverschlüsselten Fernsehprogrammen gesendet werden sollten. Die Einführung dieses Absatzes führte u.a. dazu, daß im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens der Vermittlungsausschuß zwischen Rat und Parlament einberufen werden mußte. Das Parlament schlug folgende Fassung vor:

„Die Mitgliedstaaten tragen mit geeigneten rechtlichen Mitteln dafür Sorge, daß die Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind und die ausschließliche

[540] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 30
[541] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 56
[542] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 103
[543] vgl. Europäisches Parlament (1996b), Entschließung zur Übertragung von Sportveranstaltungen vom 22. Mai (1996), (B4-0326/96), URL: http://wwwdb.europarl.eu.int/dg7-bin/seid.../FILE@PE-PV- ADOPTES-BIBILIO-DE+TYPEF=EMPTY, erstellt am 28.10.1997

Rechte für die Übertragung von Sportereignissen von besonderer Bedeutung und von allgemeinen nationalem und/oder europäischem Interesse, wie insbesondere die Olympischen Sommer- und Winterspiele, die Fußballweltmeisterschaften und die Fußballeuropameisterschaften und alle sonstigen Ereignisse, die ein Mitgliedstaat - aufgrund von Gesetzen oder Verordnungen - für ebenso bedeutend hält, erworben haben, diese Rechte nicht in einer Art und Weise ausüben, daß einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit des betreffenden Mitgliedstaates die Möglichkeit vorenthalten wird, diese Ereignisse live und in Form von unverschlüsselten Übertragungen zu verfolgen."[544]

Im Rahmen der Verhandlungen über die Aufnahme von Art. 3a legte die **Kommission**, die dem Vorhaben grundsätzlich positiv gegenüberstand, ihren Standpunkt dar: Hinsichtlich der Frage, ob die betroffenen kulturellen und sportlichen Ereignisse auf EU-Ebene harmonisiert werden sollen, sieht sie keinen Bedarf. In ihrer Begründung gibt die Kommission an, daß nationale Traditionen nicht harmonisierbar seien. Eine von der EU erstellte Liste aller betroffenen Ereignisse wäre, so die Kommission weiter, entweder zu kurz oder dermaßen lang, daß sie „unworkable" wäre. Die Kommission spricht sich dennoch für eine grundsätzliche Auflistung dieser Ereignisse aus, schlägt aber vor, daß dies jeder Mitgliedstaat nach den nationalen Gesichtspunkten tun sollte. Als Kriterien für die Auswahl gesellschaftlich bedeutender Ereignisse schlägt die Kommission vor:[545]

- Sie sollten herausragende Ereignisse sein, die regelmäßig, aber nicht unbedingt häufig stattfinden (z. B. Pokal-Enspiele).
- Sie sollten von allgemeinem öffentlichem Interesse in der Union (z.B. Olympische Spiele), in einem Mitgliedstaat (z.B. Tour de France) oder in einem wichtigen Teil des Mitgliedstaates (z.B. Scottish Cup Final) sein.

Dieser Vorschlag der Kommission bezieht sich nur auf die Ausübung der Rechte, nicht jedoch auf ihren Erwerb. Nach Ansicht der Kommission würden dadurch Marktstabilität, Transparenz und Vorhersehbarkeit für die Marktteilnehmer sowie niedrigere Marktzutrittsbarrieren garantiert werden.[546] Weiter würde dieser Lösungsansatz dazu führen, daß eine Refragmentierung des Binnenmarktes für Fernsehveranstalter vermie-

---

[544] Europäisches Parlament (1996d), S. 6
[545] vgl. Europäische Kommission (1997a), S. 2-3
[546] vgl. Europäische Kommission (1997a), S. 3

den, gleichzeitig aber das öffentliche Interesse berücksichtigt wird. Ferner ermöglicht er die grenzüberschreitende Entwicklung von Free-TV und Pay-TV.[547]

Die Aufzählung der "reservierten" Sportereignisse auf einer Liste wurde dem englischen Broadcasting Act von 1996 (Kapitel IV, Sporting and other national events) nachempfunden. Nach der englischen Liste ist nicht einmal 1% des "Fernsehsportes" für das Free-TV reserviert.[548]

Im **Vermittlungsausschuß** konnten sich Rat und Parlament auf die Aufnahme dieser Thematik in die Richtlinie einigen. Bei der Abstimmung im Rat über diesen Artikel im Zuge des Vermittlungsverfahrens konnte trotz heftigem interessensgeleitendem Widerstands aus Deutschland ein Kompromiß erzielt werden (14 von 15 Mitgliedstaaten).[549]

Inhaltlich legt Art. 3a fest, daß jeder Mitgliedstaat gesellschaftlich relevante Ereignisse festlegen kann, die derart gesendet werden müssen, daß diese von einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat in einer frei zugänglichen Fernsehsendung (direkt oder zeitversetzt) empfangen werden können. Sollten die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, müssen sie eine Liste erstellen, die sowohl nationale wie nichtnationale Ereignisse erfassen kann. Die Mitgliedstaaten haben dabei festzulegen, ob das Ereignis ganz oder teilweise im Free-TV gesendet werden muß und ob live oder zeitversetzt. Nach Art. 3a Abs. 3 müssen die Mitgliedstaaten auch dafür sorgen, daß die vom Free-TV[550] erworbenen ausschließlichen Rechte für ein Ereignis so gehandhabt werden, daß die Ausstrahlung auch in anderen Mitgliedstaaten von einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit empfangen werden kann, falls es von dem anderen Mitgliedstaat auf die "Liste" gesetzt wurde. Der oben erwähnte Kompromiß besteht darin, daß die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, eine Liste zu erstellen, sondern dies freiwillig tun können.

Mit der Aufnahme dieses Artikels, der für die Ausstrahlung von wichtigen Ereignissen das sogenannte Pay-TV ausschließt, ist dem Parlament ein Schlag gegen die privaten Fernsehveranstalter gelungen, obwohl anzumerken ist, daß unverschlüsselte private Programme - wie SAT 1 oder RTL + - sich wie die öffentlich-rechtlichen Anbie-

[547] vgl. Oreja (1997), S. 9
[548] vgl. Pappas (1997), S. 1
[549] vgl. Kuhne (1997), S.1
[550] Als Free-TV wird definiert: free-tv means broadcasting on channel, either public or commercial, of programmes which are accessible to the public without payment additional to the modes of funding of broadcasting that are widely prevailing in each Member State (such as license fee and/or the basic tier subscription fee to a cable network). Vgl. Rapid Text File (1997), S. 3

ter um diese exklusiven Rechte bemühen können. Positiv ist aber zu sehen, daß die Rezipienten nicht über den Umweg von bedeutenden Ereignissen quasi "gezwungen" werden, Pay-TV zu abonnieren.

Art. 3 Abs. 3a
1) Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht Maßnahmen ergreifen, mit denen sichergestellt werden soll, daß Fernsehveranstalter, die seiner Rechtshoheit unterliegen, nicht Ereignisse, denen der betreffende Mitgliedstaat eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimißt, auf Ausschließlichkeitsbasis in der Weise übertragen, daß einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit in dem Mitgliedstaat die Möglichkeit vorenthalten wird, das Ereignis im Wege direkter oder zeitversetzter Berichterstattung in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen. Falls ein Mitgliedstaat entsprechende Maßnahmen ergreift, so erstellt er dabei eine Liste der nationalen und nicht-nationalen Ereignisse, denen er eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimißt. Er trägt dafür auf eindeutige und transparente Weise rechtzeitig und wirksam Sorge. Dabei legt der betreffende Mitgliedstaat auch fest, ob diese Ereignisse im Wege direkter Gesamt- oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen, im Wege zeitversetzter Gesamt- oder Teilberichterstattung verfügbar sein sollen. (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission unverzüglich alle Maßnahmen mit, die sie gemäß Absatz 1 getroffen haben oder in Zukunft treffen werden. Die Kommission prüft binnen drei Monaten nach der Mitteilung, ob die Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und teilt sie den anderen Mitgliedstaaten mit. Sie holt die Stellungnahme des gemäß Artikel 23a eingesetzten Ausschusses ein. Sie veröffentlicht die getroffenen Maßnahmen unverzüglich im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; mindestens einmal jährlich veröffentlicht sie eine konsolidierte Liste der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen. (3) Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen des innerstaatlichen Rechts durch geeignete Maßnahmen sicher, daß die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Fernsehveranstalter die von ihnen nach der Veröffentlichung dieser Richtlinie erworbenen ausschließlichen Rechte nicht in der Weise ausüben, daß einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit in einem anderen Mitgliedstaat die Möglichkeit vorenthalten wird, die von diesem anderen Mitgliedstaat gemäß den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Ereignisse als direkte Gesamt- oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen, als zeitversetzte Gesamt- oder Teilberichterstattung in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen, wie dies von dem anderen Mitgliedstaat gemäß Absatz 1 festgelegt worden ist.

4.3.2.2.1 Wirtschaftliche und politische Bedeutung von Art. 3a

Im Zuge der neuen Profitmöglichkeiten der Vereine durch den Verkauf der Rechte an Pay-TV-Betreiber kam es aber in letzter Zeit auch dazu, daß der breiten Öffentlich-

keit wegen der geringen Verbreitung dieser Programme (Abo, Decoder) der Zugang zu wichtigen Sportereignissen verwehrt wurde. Diese Entwicklung führte zu politischem Druck auf nationaler und europäischer Ebene.[551] So hat das Europäische Parlament im Mai, September und November 1996 Maßnahmen gefordert[552], die den Zugang einer breiten Öffentlichkeit zu gesellschaftlich bedeutenden Ereignissen garantieren sollen.[553]

Mit der Aufnahme der Abänderung 20 des Europäischen Parlaments vom November 1996 sollte ein Ausgleich zwischen öffentlichem Interesse und dem Streben von Pay-TV bzw. Sportverbänden (-vereinen) nach Erhöhung ihrer Einnahmen geschaffen werden. Die Ursache dafür liegt darin, daß durch die vermehrte Anzahl an Fernsehkanälen die Preise für Exklusiv-Sportrechte in den letzten Jahren dramatisch in die Höhe schnellten und so zu einer wichtigen Einnahmequelle für die Sportvereine selbst (durch den Verkauf der Rechte) und die Betreiber von Pay-TV-Programmen (durch vermehrte Abos) wurden.[554]

Von den Fernsehveranstaltern sehen sich vor allem die öffentlich-rechtlichen Anbieter der zunehmenden Konkurrenz durch Pay-TV-Betreiber ausgesetzt. Eine Studie des Consulting-Unternehmens „London Economics" ergab, daß den Kampf um die Senderechte das Pay-TV gewinnen werde, da es auch mit weniger Zusehern höhere Einnahmen als herkömmliche Anbieter erzielen könne[555] und in der Folge höhere Preise für die Senderechte zahlen kann.

Welche Bedeutung Art. 3a haben wird, wird davon abhängen, ob die Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Richtlinie Listen erstellen oder nicht. Allgemein lassen sich jedoch schon heute Vermutungen darüber anstellen, welche Auswirkungen der Verkauf von Sportrechten an das Pay-TV haben kann:

- Die Sponsoren großer sportlicher Ereignisse werden nicht bereit sein, ihre *Sponsorgelder* zu erhöhen, wenn das Ereignis nicht im Free-TV zu sehen ist, da weniger Rezipienten erreicht werden.[556]

---

[551] vgl. Europäische Kommission (1997a), S. 1

[552] dies sind: Entschließung zur Übertragung von Sportveranstaltungen vom 22.05.1996, Europäisches Parlament (1996c): Entschließung zur die Rolle der öffentlichen Fernsehdienste in einer multimedialen Gesellschaft vom 19.09.1996, URL: http://wwwdb.europarl.eu.int/dg7-bin/seid.../FILE@PE-PV-ADOPTES-BIBLIO-DE+TYPEF=EMPTY, erstellt am 28.10.1997 sowie Änderung 20

[553] vgl. Oreja (1997), S. 2

[554] vgl. Europäische Kommission (1997a), S. 1

[555] vgl. Oreja (1997), S. 1-2

[556] vgl. Westerloo (1996), S. 518

- Um höhere Preise für Sportrechte bieten zu können, werden die *Werbezeiten* für das Free-TV ausgedehnt.
- Für die *Verbände* erhöhen sich die Einnahmen, da Pay-TV-Anbieter höhere Preise für Übertragungsrechte bieten.[557]
- Da das Pay-TV hohe Profite verspricht, werden die Vereine bzw. Verbände *eigene Pay-TV-Sender* schaffen, um ihre Einnahmen noch mehr zu steigern.[558]
- Die *Rezipienten* werden durch die Erhebung von Zusatzentgelten zu den herkömmlichen Pay-TV-Abokosten bzw. durch den Kauf der nötigen technischen Endgeräte zu den Refinanzierern der hohen Preise für die Übertragungsrechte.[559]
- Die Verlagerung von Sportübertragungen ins Pay-TV bedeutet, daß Sport nicht als Allgemeingut gesehen wird.[560] In der Folge kommt es zu einem „*Zwei-Klassen-Fernsehen*", also einer Aufteilung zwischen Pay-TV-Sehern und Free-TV-Sehern.

4.3.2.2.2 Exkurs: Kontroverse um die Einführung der Liste in der BRD

In der BRD löste die Regelung zu den Exklusivrechten heftige Diskussionen aus, weil Deutschland (resp. die deutsche Bundesregierung) im Vermittlungsausschuß als einziger Mitgliedstaat nicht dem Kompromiß über Art. 3a mit dem Parlament zustimmte.[561] Der Grund für die heftige Kontroverse war der Erwerb der Senderechte für die Fußball-Weltmeisterschaften 2002 und 2006 durch die Kirch-Gruppe, die ankündigte, daß die WM-Spiele 2002 und 2006 nur im Pay-TV zu sehen sein würden.[562] Kritisiert wurde die Haltung der deutschen Bundesregierung im Einverständnis mit den deutschen Bundesländern von der IG Medien, die argumentierte, daß die Übertragung der beiden WM im Pay-TV gegen die Interessen der Rezipienten sei.[563] Während die IG Medien also die Regelung zu den Exklusivrechten

[557] vgl. ebd.
[558] vgl. Westerloo (1996), S. 519
[559] vgl. Amsinck (1997), S. 518
[560] vgl. ebd.
[561] vgl. Pressemitteilung von Helmut Kuhne, SPD-Europaabgeordneter, vom 16.04.1997
[562] Die Kirch-Gruppe kaufte zusammen mit der Schweizer Vermarktungsfirma ISL die weltweiten Übertragungsrechte (mit Ausnahme der USA) für die WM 2002 und 2006 für rund 3,5 Mrd DEM. Welch hohen Preis Kirch zahlte, zeigt sich darin, daß die ARD und das ZDF für die Rechte an der WM 1998 rund 11,6 Mio DM an die FIFA zahlten.
[563] vgl. Pressemitteilung der IG Medien vom 18.04.1997

begrüßte, zeigten sich die beiden betroffenen deutschen Pay-TV-Sender Premiere und DF1 von der Regelung befremdet.[564]

In der innerdeutschen Diskussion kritsierten die IG Medien und die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten der BRD, daß durch die Übertragung der Fußball-WM im Pay-TV für dieses eine künstliche Nachfrage geschaffen werde. Die deutschen Bundesländer, die die EU-Regelung zu Exklusivrechten ablehnten, also keine Liste erstellen wollten, hofften auf eine gütliche Einigung mit der Kirch-Gruppe. Da Kirchs Angebot aber lediglich darin bestand, die Spiele nur zeitversetzt im Free-TV zu zeigen, einigten sich die deutschen Länder, die für eine Live-Übertragung plädierten, darauf, eine Liste zu erstellen. Dies geschah am 18. März 1998, also fast ein Jahr nach dem Beginn der Diskussion. Die Ministerpräsidenten der Länder kamen überein, daß wichtige Sportereignisse wie Olympische Spiele sowie bei Fußball-Europa- und -weltmeisterschaften alle Spiele mit deutscher Beteiligung und unabhängig davon alle Eröffnungs-, Halbfinal- und Endspiele live im Free-TV übertragen werden müßten.[565] Die Kirch-Gruppe drohte daraufhin mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht.[566]

Aus einem Interview der Süddeutschen Zeitung mit dem Geschäftsführer der Kirch-Gruppe, Dieter Hahn, vom 11. Juli 1998 geht jedoch hervor, daß die Kirch-Gruppe auf eine Klage verzichtet. Nach Hahn wird die Kirch-Gruppe die WM an maximal zwei große Sender[567] und eventuell an einen kleinen Sender (Zusammenfassungen, einige Live-Spiele) wie DSF[568] verkaufen. Darüber, ob der Favorit des Konzerns der ihm nahestehende Sender Sat 1 sei, hat Hahn im Interview keine Auskunft gegeben. Die Verkäufe sollen aber bis zum Jahr 2000 abgeschlossen sein.[569] Hinsichtlich des Preises für ein Spiel wird auf eine Summe von 11,6 Mio DEM spekuliert: ein Betrag, der dem Preis der gesamten Rechte der WM 1998 entspricht.[570] Sicher ist, daß alle Spiele der WM 2002 in Kirchs Pay-TV zu sehen werden und die Möglichkeit besteht, diese zeitunabhängig abzurufen.[571]

---

[564] vgl. Die Presse vom 19.04.1997, S. 11
[565] vgl. AFP-Meldung vom 18.03.1998
[566] vgl. Süddeutsche Zeitung Online vom 20.03.1998
[567] Darunter versteht Hahn ARD, ZDF, RTL Sat 1 und Pro 7.
[568] Die Kirch-Gruppe ist an diesem Sender beteiligt.
[569] vgl. Süddeutsche Zeitung Online vom 11.07.1998
[570] vgl. Süddeutsche Zeitung Online vom 10.06.1998
[571] vgl. Süddeutsche Zeitung Online vom 11.07.1998

4.3.2.3 Bilanz des Prozesses der Politikformulierung

In der revidierten Fassung der FSRL wird am *Niederlassungsprinzip* festgehalten. Die Änderung von Art. 2 sollen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten präzisieren, da es bei der Definition von 1989 bei der Anwendung Probleme gab (Nichtzuständigkeit, Mehrfachzuständigkeit). Im *Sendestaatsprinzip*, das nach dem Niederlassungsprinzip angewendet wird, ist die Überwachung der Einhaltung der Regelungen der FSRL durch den betroffenen Mitgliedstaat geregelt.

Art. 3a der neuen Fassung der Richtlinie stellt den bedeutendsten neuen Regelungsbereich dar. Es handelt sich dabei um eine Regelung zu *Exklusivrechten für Ereignisse mit erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung*. Die Initiative zu dieser Regelung, die die Revision fast scheitern ließ, kam vom Europäischen Parlament. Schließlich wurde aber doch ein Kompromiß erzielt und in Art. 3a festgelegt, daß die Mitgliedstaaten sog. Listen erstellen können, in denen sie festhalten, welche kulturellen bzw. sportlichen Ereignisse im unverschlüsselten Fernsehen („Free-TV") gesendet werden müssen. Jeder Mitgliedstaat kann sowohl nationale als auch nicht-nationale Ereignisse auf „seine" Liste setzen. Derartige Listen wurden bereits in Österreich, Deutschland und Großbritannien ausgearbeitet.

Hintergrund für die Aufnahme der Regelung ist der Ausgleich zwischen öffentlichem Interesse und dem Streben von Pay-TV-Anbietern nach der Erhöhung ihrer Einnahmen. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, daß kulturelle bzw. sportliche Ereignisse ausschließlich im Pay-TV ausgestrahlt werden und damit für einen Großteil der Bevölkerung nur über „Zwang-Abos" gesehen werden können. Unter dem Begriff „Free-TV" werden die öffentlich-rechtlichen und unverschlüsselte kommerzielle Fernsehanbieter verstanden. Inwieweit die Mitgliedstaaten von den Listen Gebrauch machen, ist heute, Anfang 1999, noch nicht klar, da die Implementierung der Richtlinie erst am Beginn steht. Davon wird auch die zukünftige Entscheidung abhängen, ob Sport als Allgemeingut eingestuft wird.

4.3.3 Förderung der Verbreitung und der Herstellung von Fernsehprogrammen

Das dritte Kapitel der FSRL beschäftigt sich mit Regelungen zur Förderung der Verbreitung und der Herstellung von Fernsehprogrammen (Art. 4 bis 9), und es enthält die teilweise heftig umstrittene Quotenregelung.

Die Bestimmungen des dritten Kapitels dienen dem Zweck, die europäische Produktion und Verteilung von Fernsehprogrammen zu fördern[572]; es soll der Ausbau der europäischen Fernsehindustrie gefördert werden. In der Richtlinie wird weiter eine Überprüfung dieses Artikels durch den Ministerrat bis spätestens Ende 1995 auf der Grundlage eines Kommissionsberichts festgelegt (Art. 4 Abs. 4 FSRL 1989).

Das Ziel, den Anteil der europäischen Produktionen mittels eine fixen Quote festzulegen, ist keineswegs eine Erfindung der EG-Administration. So bestehen bzw. bestanden in Frankreich, Italien, Spanien und Belgien innerstaatliche Quotenregelungen.[573]

Diese Mitgliedstaaten zählten auch unter der Federführung Frankreichs zu den Verfechtern der Quotenregelung. Zu den Gegnern gehörten Großbritannien, Dänemark und Deutschland. Von den Fernsehanbietern waren die kommerziellen Veranstalter (v.a. in Deutschland), aber auch öffentlich-rechtliche Fernsehveranstalter, wie beispielsweise die BBC und ITV, gegen die Quotenregelung. Sahen die privaten Anbieter den Einkauf billiger US-amerikanischer Programme durch die Regelung bedroht, verstanden die öffentlich-rechtlichen die Bestimmung als Eingriff in die Programmhoheit. Von seiten der Industrie, z.B. UNICE (Union des Industries de la Communauté européenne), wurde argumentiert, daß die Quotenregelung das Fernsehen bzw. den Programmeinkauf verteuern würde und dies die Expansion dieses Sektors behindern könnte. Zu den Befürworten der Quotenregelung gehörten – neben den oben erwähnten Mitgliedstaaten – Schauspielerverbände und die europäische Programmindustrie.[574]

Bei der Neufassung der Artikel 4 und 5 der Richtlinie von 1989 verfolgt die Kommission jenen Weg, den sie bereits in der Analyse der Durchführungsberichte über die Anwendung der FSRL eingeschlagen hatte. Im Klartext heißt dies, daß Artikel 4 der Richtlinie von 1989 "flexibler" gestaltet und Artikel 5 von den Mitgliedstaaten unbedingt angewendet werden soll.[575]

4.3.3.1 Quote für die europäische Produktion

Artikel 4 der FSRL 1989 gliedert sich in 4 Absätze. Art.4 Abs.1 der FSRL 1989 bildet das Kernstück der Quotenregelung: *Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, daß*

[572] vgl. Richtlinie (1989), S. 24
[573] vgl. Siebenhaar (1994), S. 117
[574] vgl. Humphrey (1996), S. 273
[575] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 41, ähnlich Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994a), S. 22-23

"im Rahmen des praktisch Durchführbaren" der Hauptteil der Sendezeit mit Ausnahme von Nachrichten, Sportberichten, Spielshows und Werbe- sowie Teletextleistungen europäische Produktionen aus den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung sind. Im **Entwurf der Richtlinie** von **1986** war noch eine Quote von zunächst 30% und ab drei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie 60% vorgesehen.[576]

Nach dem **Kommissionsvorschlag** von **1995** sollte Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie von 1989 in die neuen Absätze 1 und 2 aufgeteilt werden, d.h. der neue Absatz 1 sollte die Quote für Vollprogramme regeln, der neue Absatz 2 jene für Spartenkanäle. Für Vollprogramme soll die Formel "im Rahmen des praktisch Durchführbaren" gestrichen werden.[577] Die Auflagen für Spartenkanäle werden folgendermaßen neu formuliert:

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, daß die Fernsehkanäle, deren Sendezeit - abgesehen von der Zeit für Werbung und Teleshopping - zu mindestens 80% aus Kinofilmen, Spielfilmen, Dokumentarsendungen oder Zeichentrickfilmen besteht, anstatt der in Absatz 1 genannten Verpflichtung zu genügen, 25% ihres Programmbudgets in europäische Werke im Sinne des Artikel 6 investieren können. Das Programmbudget im Sinne dieser Richtlinie umfaßt die tatsächlichen Kosten des Kaufs und des Vorkaufs der Fernsehsenderechte, der Produktion und der Koproduktion, die der betreffende Sender im Lauf des Bezugsjahres ausgestrahlt hat." (= Investitionsquote)[578]

Die Kommission begründet ihre Definition des Begriffs Spartenkanäle mit der Überprüfung des Programmschemas einer Reihe derartiger Kanäle in Europa. Die Festlegung des Anteils der Investitionen mit 25 Prozent erfolgte aufgrund einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie. Mit diesem Anteil sollen zwei Ziele erreicht werden. Einerseits sollen die Fernsehsender in ihrer Entwicklung nicht behindert, andererseits soll der europäischen Programmindustrie ein entscheidender Impuls verliehen werden.[579]

Der **WSA** sprach sich in seiner Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag von **1995** gegen die von der Kommission vorgeschlagenen neuen Bestimmungen zur Quotenregelung aus. Der Ausschuß kritisiert im einzelnen:[580]

---

576 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1986), Artikel 2 Abs. 1
577 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 63
578 vgl. ebd.
579 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 45
580 vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 37-38 u. 40

- *die Zweckmäßigkeit der neuen Quotenregelungen*
- *die vorgeschlagene Streichung von Artikel 4 nach Ablauf von zehn Jahren "ohne eine Bewertung"*
  Vielmehr möchte der WSA eine ständige Bewertung der Quotenregelung, so daß diese den "Markterfordernissen" angepaßt werden kann.
- *Der WSA sieht Probleme bei der Anwendung der vorgeschlagenen Quotenregelung.*
  Zum einen ist die Trennlinie zwischen Vollprogrammen und Spartenkanälen zu unscharf, zum anderen werden die Spartenkanäle stark begünstigt. Da es nach Auffassung des WSA schwierig sein könnte, das Programmbudget der Fernsehveranstalter, das die Bemessungsgrundlage für die Investitionsquote darstellt, festzustellen, hält er den Umsatz für die geeignetere Größe.
- *Die Unterscheidung zwischen Spartenkanälen und Vollprogrammen hinsichtlich der Quotenauflage kann zu „Wettbewerbsverzerrungen auf dem audiovisuellen Markt der ‚Informationsgesellschaft'" führen.*
  Der Ausschuß schlägt die Kombination der beiden Möglichkeiten (Anteil der Sendezeit und Investitionsquote) vor. Einschränkend weist der WSA aber darauf hin, daß dieses Flexibilität nicht dazu führen darf, daß Anbieter von Vollprogrammen gegen die Richtlinie verstoßen können.

Als Alternative schlug der WSA vor, daß „feste Beträge an einen Unterstützungsfonds für die audiovisuelle Produktion abzuführen" seien. Dadurch könnte es den Fernsehveranstaltern freigestellt werden, ob sie eine bestimmte Quote bei der Ausstrahlung erfüllen oder in den Fonds einzahlen. Der Vorschlag eines Unterstützungfonds in der Stellungnahme des WSA ging auf Vorschläge der großen europäischen Produktionsfirmen zurück, die sich auch Steuererleichterungen und eine Stärkung des Urheberrechts wünschten.[581]

Die vom WSA schon öfter eingebrachte europäische Regelungsinstanz (vgl. Art. 3) sollte auch für diesen Bereich ein klares Mandat bekommen. Der WSA würde es sich auch wünschen, daß die geplanten Maßnahmen zur Qualitätssteigerung beitragen würden.[582]

---

[581] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 37-38
[582] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 40

Ähnlich kritisch, wenn auch nicht so unternehmerfreundlich wie der WSA, sah auch das **Europäische Parlament** in erster Lesung im **Februar 1996** die Vorschläge der Kommission zu Art. 4 Abs. 1. Bezüglich der Quoten für:

- *Fernsehprogramme* (Absatz 1 neu): Hier schließt sich das Europäischen Parlament, das seit jeher ein Verfechter der Quoten ist, den Vorschlägen der Kommission - wenn auch mit einigen sprachlichen Änderungen - an.[583]
- *Spartenkanäle* (Absatz 2 neu): Hier schlägt das Parlament Änderungen vor. Es soll bei der Definition von Spartenkanälen noch der Satzteil „(...) wobei auf eine dieser Gattungen mindestens 40% entfällt“ eingefügt werden. Weiter sollen Spartenkanäle nicht nur 25% ihres Programmbudgets in europäische Werke investieren, sondern die Alternative bekommen, „5% des Jahresumsatzes für jeden Fernsehdienst“ in europäische Werke zu investieren.[584]

Die Änderungswünsche des Europäischen Parlaments stellten einen Kompromiß der Anträge des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte, jenes für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz und jenes für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik dar.[585] Bei der Abstimmung stimmten 292 Abgeordnete für diese Quotenregelung, 195 stimmten dagegen, 25 enthielten sich der Stimme. Vor der Abstimmung im Europäischen Parlament drängten europäische Filmschauspieler, Produzenten und Regisseure bei den Abgeordneten auf massiveren Schutz vor US-amerikanischen Produktionen.[586]

Die **ARD** und das **ZDF** sprachen sich in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur Abänderung der FSRL für eine Beibehaltung der Formulierung „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“ aus, die die Kommission in ihrem Vorschlag streichen wollte.[587] Kritisch kommentiert wurde der Quotenvorschlag der Kommission von 1995 auch aus analytischer Perspektive. Andreas SCHARDT, ein Vertreter der **ACT**, nahm Anstoß daran, daß durch die Streichung des Passus‘ „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“ der Quotenregelung jedwede Flexibilität genommen wird. Hinsichtlich der Wahlmöglichkeit, den Quotenanteil auch über die sog. Investitionsquote zu erfüllen,

---

[583] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 103
[584] vgl. ebd.
[585] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 65-66, S. 51 und S. 40-41
[586] vgl. Tages-Anzeiger Wirtschaft Online vom 15. 02.1996
[587] vgl. ARD/ZDF (1995), S. 32

bemängelte er, daß diese Entscheidung bei den Mitgliedstaaten und nicht bei den Sendern liegen solle.[588]

Im Gegensatz dazu sprach sich der **Kulturministerrat** im **November 1995** für eine Beibehaltung der Regelungen der Richtlinie von 1989 aus. Die Beibehaltung des ursprünglichen Richtlinientextes stellt einen Kompromiß dar zwischen jenen Staaten, die für eine Abschaffung der Quotenregelung im Rat plädierten, und jenen, die sich für eine strengere Formulierung aussprachen.[589] Kritik an dieser Entscheidung kam von **französischen Interessensvertretern**, die verlangten, daß die Quote obligatorisch werde.[590]

Die **Kommission** hielt aber an ihrem Vorschlag von 1995 fest; der **Vorschlag** vom **Mai 1996** enthielt keine Änderungen dieses Absatzes[591], d.h., die Kommission berücksichtigte beim Kernstück der FSRL, der Quotenregelung, die Wünsche des Europäischen Parlaments und des WSA nicht. Beharren zeigte aber auch der **Kulturministerrat**; er vertrat in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** die Auffassung, daß der alte Richtlinientext erhalten bleiben sollte. Nach seiner Auffassung würde die bestehende Regelung den Mitgliedstaaten wie bisher "ein wünschenswertes Maß" an Flexibilität einräumen und gleichzeitig eine Förderung der europäischen Programmindustrie sicherstellen. Allenfalls sollte das Wort "Teleshopping" aufgenommen werden.[592]

Das **Europäische Parlament** nahm in der zweiten Lesung im **November 1996** zur FSRL die vorgeschlagenen Änderungsanträge zur Verschärfung der Quotenregelung nicht an und stimmte damit dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates zu.[593] Für den **Richtlinientext von 1997** werden in diesem Punkt also keine wesentlichen Änderungen vorgenommen.

---

[588] vgl. Schardt (1995), S. 737-738
[589] vgl. Traimer (1996), S. 221
[590] vgl. Europäisches Parlament stimmt über Änderungsbegehren, S. 48
[591] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 30-32
[592] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 61-62 u. 57
[593] vgl. Daily Notebook 12-11-96(1), S. 1

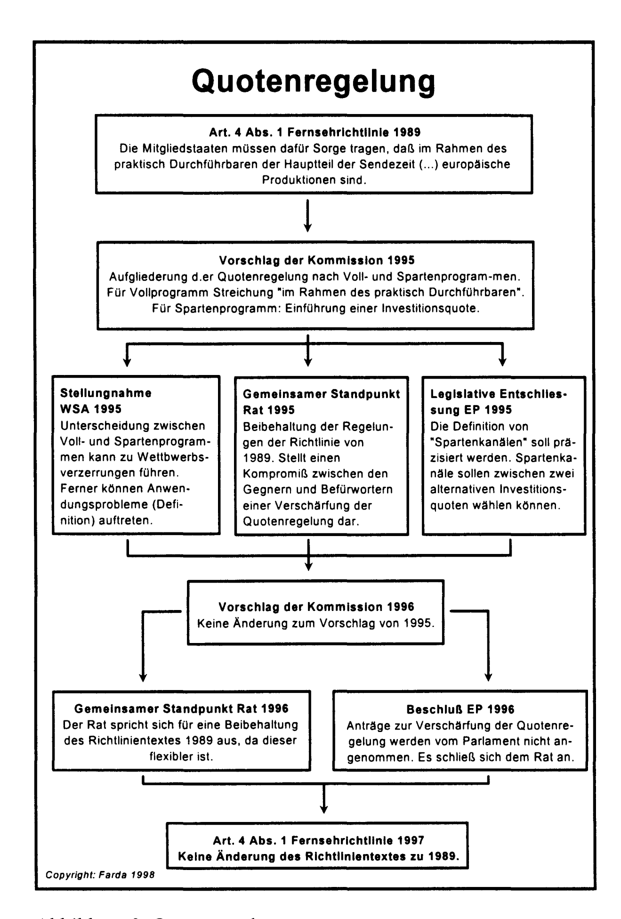


Abbildung 9: Quotenregelung

Art. 4 Abs. 1
(1) Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge, daß die Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows, Werbung, **Videotextleistungen und Teleshopping** besteht, der Sendung von europäischen Werken im Sinne des Artikels 6 vorbehalten. Dieser Anteil ist unter Berücksichtigung der Verantwortung der Rundfunkveranstalter gegenüber ihrem Publikum in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise anhand geeigneter Kriterien zu erreichen.

Ähnlich war das Resultat der Auseinandersetzung über Art. 4 Abs. 2 der **Richtlinie 1989**. Dieser befaßte sich mit der Frage, wie die Quote zu erreichen sei, und läßt dafür ein schrittweises Vorgehen zu. Allerdings wird für den Anteil an europäischen Pro-

duktionen der im jeweiligen Land 1988 festgestellte Anteil als Untergrenze festgeschrieben. Für Griechenland und Portugal gilt der Anteil von 1990.

Der **Kommissionsvorschlag** von **1995** brachte hier zeitliche Präzisierungen und eine neue Benennung. Zum einen erhielt durch die Trennung in Vollprogramme und Spartenkanäle dieser Absatz jetzt die Ziffer 3. Zum anderen wurde nun für die Anteile der Absätze 1 und 2 bestimmt, daß die Quote innerhalb von drei Jahren nach der ersten Sendung "schrittweise" zu erreichen sein würde.[594] „Schrittweise" hieß für die Kommission, daß neue Fernsehveranstalter über einen Zeitraum von drei Jahren regelmäßig Anstrengungen zur Erreichung des Richtlinienziels würden unternehmen müssen.[595] Andreas SCHARDT, ein Vertreter der **ACT**, spricht in diesem Zusammenhang von einer Schonfrist für Marktneulinge und findet sie zu kurz, da der Break-Even-Point erst wesentlich später erreicht wird.[596]

Zugleich ließ der Kommissionsvorschlag von 1995 das Thema der Untergrenze für den Anteil an europäischen Produktionen fallen. Daran nahm das **Parlament** Anstoß. Mit seiner legislativen Entschließung vom **Februar 1996** verlangt es einen Mindestwert, der auf dem Wege zur Quote nicht unterschritten werden darf. Als Grenzwert sollte der Anteil von 1995 gelten. Weiter sollen die Bestimmungen auch auf die neuen Fernsehdienste („schrittweise innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren") angewendet werden.[597]

Die Formulierungen von Abs. 3 (vormals Abs. 2) des **Kommissionsvorschlages** von 1995 wurden im Vorschlag vom **Mai 1996** nicht geändert[598], d.h., daß die Kommission hier beim Kernstück der FSRL, der Quotenregelung, die Wünsche des Europäischen Parlaments nicht berücksichtigte.

Da sich der **Kulturministerrat** in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** wiederum auf die ursprüngliche Fassung der Richtlinie von 1989 festgelegte, erhielt Abs. 3 des Kommissionsvorschlages Mai 1996 wieder die Ziffer 2. Das **Europäische Parlament** (zweite Lesung **November 1996**) beharrte auf einer Untergrenze, zeigte sich aber insofern entgegenkommend, als es für jene Fernsehveranstalter, die bereits länger als drei Jahre senden, als Untergrenze die Werte von 1992 verlangte.[599] Die

594 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 63
595 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 46
596 vgl. Schardt (1995), S. 737-738
597 vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 104
598 vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 30-32
599 vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 6

Kommission nahm in ihrer Stellungnahme vom **Dezember 1996** wie das Parlament das Jahr *1992* als Ausgangspunkt für die Bemessung der Quote an. Der Passus über die Betriebsdauer eines Fernsehveranstalters wird jedoch nicht berücksichtigt.[600] Der **Rat** zeigte sich aber unbeweglich und nahm diese Änderungen nicht auf.

Art. 4 Abs. 2
(2) Kann der Anteil gemäß Absatz 1 nicht erreicht werden, so darf dieser Anteil nicht niedriger als der Anteil sein, der 1988 in dem betreffenden Mitgliedstaat im Durchschnitt festgestellt wurde. Im Falle der Griechischen Republik und der Portugiesischen Republik wird das Jahr 1988 jedoch durch das Jahr 1990 ersetzt.

Ähnlich verlief die Meinungsbildung zu Art. 4 Abs. 3 der FSRL 1989. Dieser legt fest, daß die Mitgliedstaaten ab dem 3.10.1991 alle zwei Jahre der Kommission Rechenschaft in Form eines Berichtes ablegen müssen. Es müssen die Anteile der europäischen Produktionen für jedes einzelne Fernsehprogramm angegeben werden. Weiter muß begründet werden, warum der Anteil zu gering ist und welche Maßnahmen dagegen ergriffen werden.

Abs. 3 der Richtlinie von 1989 entspricht *Abs. 5* des **Kommissionsvorschlages** von **1995**, d.h., das eingeführte Kontrollsystem der Kommission über die Durchführung von Art. 4 und 5 bleibt aufrecht.[601] Der **Kulturministerrat** (**November 1995**), der an der ursprünglichen Quotenregelung festhält, schloß sich hier dem Kommissionsvorschlag an. Bezüglich Abs. 5 wurden vom **Parlament** im **Februar 1996** (erste Lesung) nur sprachliche Änderungen vorgeschlagen.[602] Die **Kommission** hielt in ihrem Vorschlag vom **Mai 1996** am Text des Vorschlages von 1995 fest.[603] Der **Rat** änderte im Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** seine Meinung nicht. Das **Europäische Parlament** blieb jedoch in der zweiten Lesung im **November 1996** bei seinen Änderungsvorschlägen.[604] Die **Kommission** nahm den Änderungswunsch des Parlamentes vom November 1996 in ihrer Stellungnahme vom **Dezember 1996** an.[605] Obwohl also die Kommission den Änderungsanträgen des Parlamentes hier zum Schluß Rechnung

[600] Europäische Kommission (1996b), S. 16
[601] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 63
[602] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 104-105
[603] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 31
[604] vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 7
[605] Europäische Kommission (1996b), S. 18

getragen hat, bleibt der alte Richtlinientext erhalten, da der Rat diese nicht berücksichtigt.

Art. 4 Abs. 3
(3) Ab dem 3. Oktober 1991 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung des vorliegenden Artikels und des Artikels 5. Dieser Bericht enthält insbesondere eine statistische Übersicht, aus der hervorgeht, inwieweit jedes der Rechtshoheit des betreffenden Mitgliedstaats unterworfene Fernsehprogramm den im vorliegenden Artikel und in Artikel 5 genannten Anteil erreicht hat, aus welchen Gründen dieser Anteil in jedem einzelnen Fall nicht erzielt werden konnte und welche Maßnahmen zur Erreichung dieses Anteils getroffen oder vorgesehen sind. Die Kommission bringt diese Berichte - gegebenenfalls zusammen mit einer Stellungnahme - den übrigen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament zur Kenntnis. Sie trägt dafür Sorge, daß der vorliegende Artikel und Artikel 5 gemäß den Bestimmungen des Vertrages durchgeführt werden. In ihrer Stellungnahme kann die Kommission insbesondere den gegenüber den Vorjahren erzielten Fortschritten, dem Anteil von Erstausstrahlungen bei der Programmgestaltung, den besonderen Gegebenheiten bei den neuen Fernsehveranstaltern sowie der besonderen Lage der Länder mit niedriger audiovisueller Produktionskapazität oder begrenztem Sprachraum Rechnung tragen.

Der nächste Absatz des Art. 4 - Abs. 4 der FSRL von 1989 - besagt, daß der Rat spätestens fünf Jahre nach Erlaß der Richtlinie anhand eines Berichtes der Kommission die Durchführung von Art. 4 überprüft. Der Bericht der Kommission kann Änderungsvorschläge enthalten.

Nach dem **Kommissionsvorschlag** von **1995** sollte Abs. 4 der Richtlinie von 1989 entfallen.[606] Da der **Rat** in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** am Richtlinientext von 1989 festhielt, bleibt dieser Absatz in der neugefaßten Richtlinie erhalten.

Art. 4 Abs. 4
4) Der Rat überprüft spätestens am Ende des fünften Jahres nach Erlaß dieser Richtlinie anhand eines Berichts der Kommission, der gegebenenfalls angemessene Änderungsvorschläge enthält, die Durchführung des vorliegenden Artikels. Zu diesem Zweck berücksichtigt die Kommission in ihrem Bericht unter Zugrundelegung der von den Mitgliedstaaten gemäß Absatz 3 übermittelten Informationen insbesondere die Entwicklung auf dem Gemeinschaftsmarkt sowie die internationale Situation.

[606] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 63

Der unbeweglichen Haltung des Rates fiel auch Art. 4 Abs. 4 des **Kommissionsvorschlages** von **1995** zum Opfer. Ihm zufolge sollen jene Sender von der Quotenregelung der Richtlinie ausgenommen werden, die ihre Programme vollständig in einer nicht der Gemeinschaft angehörigen Sprache aussenden.[607]

Das **Europäische Parlament** trat in erster Lesung (**Februar 1996**) für eine Verschärfung des Kommissionsvorschlags ein. Demnach sollten Fernsehsender, die ihre Programme zu einem wesentlichen Teil in einer Nichtgemeinschaftssprache aussenden, nach den Wünschen des Parlaments die Quotenregelung gemäß Abs. 3 dieses Artikels (Abs. 4 neu) erfüllen - "im angemessenen Verhältnis".[608] Der 1995 neu formulierte Art. 4 Abs. 4 wurde im **Vorschlag** der Kommission vom **Mai 1996** nicht geändert[609], d.h., daß die Kommission hier beim Kernstück der FSRL, der Quotenregelung, die Wünsche des Europäischen Parlaments nicht berücksichtigt hatte. Da der **Kulturministerrat** in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** an den ursprünglichen Text der FSRL festhielt, wurden die Änderungsvorschläge von Parlament und Kommission vom Rat nicht akzeptiert. Das **Europäische Parlament** unternahm dennoch im **November 1996** in zweiter Lesung einen erneuten Versuch, Sender, die nicht oder teilweise nicht in einer Gemeinschaftssprache senden, von den Bestimmungen von Art. 4 und 5 auszunehmen. Das Parlament sah dies für einen neuen Abs. 2a vor.[610] Die **Kommission** fügte *Abs. 2a* in den Vorschlag vom **Dezember 1996** mit geringfügigen sprachlichen Änderungen zwecks Präzisierung ein.[611] Vom Rat wurden diese Änderungen nicht angenommen, im neuen Richtlinientext sind daher an dieser Stelle keine Änderungen zu finden.

4.3.3.1.1 Verbindlichkeit der Quotenregelung

Die Regelung für den Anteil von europäischen Produktionen in der FSRL ist zwar formal Rechtstext, stellt aber - was auch von EG-Vertretern bestätigt wird - de facto nur eine politische Absichtserklärung dar, weil bei einer Nichterfüllung kein Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften dafür belangt werden kann.[612] Diese Regelung geht auf deutsches Betreiben zurück. Um einer Kollision des

---

[607] vgl. ebd.
[608] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 104
[609] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 30-32
[610] vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 6
[611] Europäische Kommission (1996b), S. 17
[612] vgl. Siebenhaar (1994), S. 115, ähnlich Kugelmann (1991), S. 40

EG-Rechtes mit dem Verfassungsrecht aus dem Wege zu gehen, sprach sich die Bonner Regierung auf Drängen der Bundesländer und der Rundfunkveranstalter gegen eine fixe Quotenregelung aus. Die Bundesrepublik Deutschland vertrat die Kompromißlösung, die Quotenregelung ohne Rechtsverbindlichkeit einzuführen. Dieser Kompromiß wurde auch in das Ratsprotokoll aufgenommen. Für die Praxis heißt das, daß der jeweilige Mitgliedstaat entscheidet, ob er die Quotenregelung bei den Rundfunkveranstaltern durchsetzt.[613] Wirksam scheint aber auch US-amerikanischer Druck gewesen zu sein. So führt Hans J. KLEINSTEUBER als Grund für Entschärfung der Protokollerklärungen den massiven Protest der Vereinigten Staaten an.[614]

In bezug auf die Durchsetzbarkeit der Bestimmungen über den Anteil der europäischen Programme stehen die Deutschen Bundesländer im Widerspruch zur Bonner Regierung. Für sie sind die Protokollerklärungen unwirksam.[615] Ernst-Joachim MESTMÄCKER/ Christoph ENGEL vertreten - aufgrund der Handhabung der Protokollerklärungen durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften - den Standpunkt der Bundesländer.[616]

4.3.3.1.2 Meinung der Kommission

Ivo E. SCHWARTZ als Vertreter der Kommission vertritt die Ansicht, daß Quoten rein quantitative Bestimmungen seien. Seine Argumentation geht davon aus, daß Rundfunk- und Sendefreiheit unter die Programmfreiheit fielen. Unter Programmfreiheit versteht er die Befugnis des Fernsehveranstalters, sein Programm autonom zu gestalten. Bei der Quotenregelung gehe es nicht um die Programminhalte, sondern lediglich um deren Herkunft, sie stellten also keine qualitativen Anforderungen dar. Sie seien im Grunde nichts anderes als z.B. Werbezeitbegrenzungen.[617] Weiter argumentiert die Europäische Gemeinschaft, daß es in einigen Mitgliedstaaten bereits Quotenregelungen gebe (Frankreich, Italien, Spanien, Großbritannien)[618] und diese Staaten im freien Wettbewerb erheblich benachteiligt sein könnten.[619]

[613] vgl. ebd.
[614] vgl. Kleinsteuber (1990), S. 549
[615] vgl. Gruber (1995), S. 124
[616] vgl. Mestmäcker/Engel (1990), S. 33
[617] vgl. Schwartz (1989), S. 382-383 u. 388
[618] vgl. Frohne, (1989), S. 391
[619] vgl. Schwartz, (1989), S. 388

4.3.3.1.3 Befürworter der Quotenregelung unter den Mitgliedstaaten

Das Ziel der ursprünglichen fixen Vorgabe (30 bzw. 60%) war es, gegen die billigen Programme aus den Vereinigten Staaten, die vor allem für private Rundfunkveranstalter interessant sind, vorzugehen. Zur Aufgabe dieses Ziels führte einerseits der US-amerikanischen Protektionismus, andererseits die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten. Zu den Befürwortern einer strengen Quotenvorgabe gehörte Frankreich. Paris wollte die nationale Film- und Fernsehproduktion stärken und sah Quoten aus der eigenen Tradition heraus als geeignetes ordnungspolitisches Instrument an.[620] Ursprünglich war Frankreich sogar so weit gegangen, seine Zustimmung zur FSRL von der Quotenregelung abhängig zu machen.[621] Da Frankreich die einzige nationale Filmindustrie in Europa besitzt, die tendenziell mit der US-amerikanischen konkurrieren kann, verlangte Paris eine Quote von 60%.[622]

Belgien zählte wie Frankreich zu den Befürwortern der Quotenregelung, da diese als Garant für die Erhaltung der eigenen und der europäischen Kultur aufgefaßt wurde.[623] Belgien vertrat sogar eine noch striktere Festlegung der Quoten als die Kommission. Die Belgier wollten ausdrückliche Regelungen, mit denen private Fernsehveranstalter gezwungen werden könnten, in einen Fonds zur Unterstützung der nationalen Filmindustrie einzuzahlen. Da diese Forderung aber nicht durchgesetzt werden konnte, lehnte Belgien schließlich die FSRL als Gesamtes ab.[624]

4.3.3.1.4 Gegner der Quotenregelung unter den Mitgliedstaaten

Großbritannien gehörte zu jenen Staaten, die gegen eine Quotenregelung waren. Großbritannien lehnte in den Jahren des Thatcherismus jeden Eingriff in die Programmgestaltung grundsätzlich ab. Die wirklichen Gründe sind aber mehr im wirtschaftlichen Bereich zu suchen. Großbritannien, das seine Programme nach Übersee (USA, Kanada, Australien, Neuseeland) exportiert, befürchtete, daß in den anderen englischsprachigen Gebieten ähnliche Schutzmaßnahmen in Reaktion auf die FSRL getroffen werden könnten, was der englischen Programmindustrie erheblichen Schaden zufügen könnte.[625] Weiter sah Großbritannien durch die Quotenregelung eine Gefähr-

[620] vgl. Siebenhaar (1994), S. 116
[621] vgl. Mestmäcker/Engel (1990), S. 114
[622] vgl. Gruber (1995), S. 139
[623] vgl. Gruber (1995), S. 125
[624] vgl. Zimmer (1993), S. 143
[625] vgl. Siebenhaar (1994), S. 116

dung der privaten britischen Fernsehanbieter, weil europäische Programme viel teurer sind. Luxemburg war aus demselben Grund ebenfalls gegen die Quotenregelung.[626] Großbritannien hätte dagegen verstärkte Programmsubventionen als Quotenersatz akzeptiert.[627]

Einige europäische Kleinstaaten waren ebenfalls gegen die fixe Quotenregelung. Für diese Länder, in denen die nationale Programmindustrie nicht international konkurrenzfähig ist, bringt die durch die Quote beabsichtigte Förderung der heimischen Programmindustrie wenig Vorteile.[628] Jochen ZIMMER spricht sogar von einem Nachteil für die europäischen Kleinstaaten, da für sie der billige US-amerikanische Programmmarkt beschränkt wird.[629] So sprachen sich Griechenland und Portugal schon in der Verhandlungsphase gegen eine Quotenregelung aus; Portugal sah wenig Sinn in der Einschränkung von brasilianischen Telenovelas und billigen US-amerikanischen Serien zugunsten britischer, französischer, italienischer und deutscher Produktionen.[630]

Dänemark lehnte die Quotenregelung deshalb ab, weil es keine Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft für den Fernsehsektor sah. Die Dänen vertraten die Meinung, daß die Programmgestaltung unter die kulturelle Regelungskompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten falle.[631]

Ähnlich wie Dänemark argumentierte auch die Bundesrepublik Deutschland gegen die Quotenregelung. Obwohl die Bonner Regierung der FSRL positiv gegenüberstand, war sie der Meinung, daß die Quotenregelung die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft überschritt, da die Programmgestaltung eine kulturelle und gesellschaftspolitische Aufgabe sei.[632]

Die Niederlande zählten ursprünglich zu den Befürwortern der Quotenregelung. Sie sahen diese als Garant für die Erhaltung der eigenen und der europäischen Kultur.[633] Vor dem Hintergrund der massiven Proteste der Vereinigten Staaten wechselten sie jedoch während der Verhandlungen zu den Quotengegnern. Grund dafür war die po-

---

[626] vgl. Mestmäcker/Engel (1990), S. 18
[627] vgl. Gruber (1995), S. 132
[628] vgl. Gruber (1995), S. 125
[629] vgl. Zimmer (1993), S. 143
[630] vgl. ebd.
[631] vgl. Gruber (1995), S. 126
[632] vgl. ebd.
[633] vgl. Gruber (1995), S. 125

tentielle Gefährdung eines HDTV-Projekts des niederländischen Konzerns Phillips in den USA aufgrund der Quotenbefürwortung der niederländischen Regierung.[634]

4.3.3.1.5 Pro- und Gegenargumente zur Quotenregelung

Die Argumente der Quotenbefürworter und -gegner lassen sich nach vier Gesichtspunkten darstellen:

1. rechtliche Argumente
   (grundrechtliche, kompetenzrechtliche, staatsrechtliche Aspekte)
2. ökonomische Argumente
   (Programmpreise, Förderung, Protektionismus)
3. kulturelle Argumente
   (Programmqualität, Zuschauerinteresse, Umgehungsmöglichkeit)
4. praktische Argumente
   (Versagen, Digitalisierung)

1. rechtliche Argumente

- **Grundrechte**
  Hinsichtlich des Erfolderlichkeitskritieriums bezweifelt Armin von BOGDANDY, daß die Quotenregelung einer gerichtlichen Überprüfung standhalten könnte. Gemessen an den gemeinschaftlichen Grundrechten, denjenigen des Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und den einschlägigen Bestimmungen des GATT, hält er sie für rechtswidrig.[635]
- **Kompetenz**
  Bei diesem Punkt wird davon ausgegangen, daß die Quotenregelung keine quantitative Bestimmung, sondern qualitativer Natur ist. In der Konsequenz stellt sie also einen Eingriff in die Programmgestaltung dar, also in kulturelle Belange, für die die EU keine Kompetenzgrundlage besitzt.
  In diesem Sinne argumentiert Ronald FROHNE. Dem Argument der Kommission, daß Quotenregelungen nur quantitative und keine qualitativen Bestimmungen seien, setzt er entgegen, daß die Quoten gerade das Ziel hätten, die Programmstruktur qualitativ zu verändern.[636] Als Eingriff in die Programmfreiheit

[634] vgl. Zimmer (1993), S. 144 u. 165
[635] vgl. Bogdandy (1992), S. 14-15
[636] vgl. Frohne (1989), S. 395

sieht auch Dieter DÖRR die Quotenregelung. Ferner ist er der Ansicht, daß diese somit geschaffene Aufsicht über Programme kaum haltbar gegenüber dem deutschen Verfassungsrecht ist.[637]
Ein weiteres Argument gegen die Quotenregelung leitet sich vom Kompetenzstreit über die FSRL ab: Da die Quotenregelung in das Programmschema eingreift, ist sie als nichtig zu betrachten, da die Gemeinschaft keine kulturelle Kompetenz besitzt.[638]
Kritisch gegenüber der Quotenregelung steht auch Peter VALENTINI, nach dessen Ansicht die rechtliche Grundlage der Richtlinie (Dienstleistungsfreiheit) nicht auf die Quotenregelung anzuwenden ist, da es dabei nicht um Herstellung eines Gemeinsamen Marktes für die Dienstleistung Fernsehen geht, sondern primär um die Förderung der europäischen Programmindustrie.[639]
Jörg RÜGGEBERG sieht die Quotenregelung insofern als nicht gerechtfertigt an, als durch die Kontrolle der Kommission (Fragebogen) ein staatliches Kontrollsystem in die Programmautonomie der Fernsehveranstalter eingreift.[640] Kritisch sieht die Kontrolle der Quotenregelung durch die Kommission auch Peter SCHIWY. Nach seiner Meinung ist diese nicht nur ein Einstieg in die Medienbürokratie der Gemeinschaft, sondern auch nicht mit dem deutschen Prinzip der Staatsferne vereinbar.[641]

- **Verstaatlichung**

  Als Widerspruch zu einer „freiheitlichen und dynamischen Medienpolitik", deren Bedingung eine Entstaatlichung ist, sieht Peter SCHIWY die Quotenregelung.[642]

2. ökonomische Argumente

- **Programmpreise**

  Die privaten Fernsehanbieter sehen in der Quotenregelung eine Gefährdung, da europäische Programme viel teurer sind und zudem vom Publikum nicht so stark

[637] vgl. Dörr (1991), S. 260
[638] vgl. Ossenbühl (1986), S. 13; ähnlich Schwartz (1989), S. 381, Koszuszeck (1989), S. 23
[639] vgl. Valentini (1994), S. 160
[640] vgl. Rüggeberg (1992), S. 335
[641] vgl. Schiwy (1990), S. 155
[642] vgl. Schiwy (1990), S. 154

angenommen werden wie US-amerikanische. In diesem Sinne müßte eine Erfüllung der Quotenregelung nach Ansicht von Kurt FALTLHAUSER, Leiter der bayerischen Staatskanzlei, mit einer Ausdehnung der Werbezeiten verbunden sein (bessere Refinanzierung).[643]

Werner E. KLATTEN, Präsident der Association of Commercial Television (ACT), führt gegen die Quotenregelung an, daß ihre Durchführung für die Anbieter mit enormen Kosten verbunden sei und daß sie zu einer Explosion der Kosten für europäische Programme führe. Seine Forderung ist, daß nicht verhindert werden sollte, daß große europäische Produktionsfirmen entstehen, die den europäischen Markt - ähnlich wie in Amerika - versorgen.[644]

- **Protektionismus**

  Hier wird vor allem auf das kanadische Beispiel verwiesen. Kanada führte 1989 eine Quote zum Schutz der nationalen Filmproduktion gegenüber US-amerikanischen ein. Um den europäischen Programmanteil zu stärken, bedarf es nach Ansicht Hans J. KLEINSTEUBERs „klar definierte[r] und überwachte[r] Eigenproduktionsquoten". Für ihn kann das kanadische Quotenmodell als Vorbild dienen, jenes der Kommission sieht er als zum Scheitern verurteilt.[645] José Martín Pérez de NANCLARES geht davon aus, daß der größte Kritiker der EG-FSRL, die USA, selbst protektionistische Maßnahmen in ihr Medienrecht eingebaut haben und obendrein gegen ähnliche Maßnahmen in Kanada nichts unternommen haben. Für ihn ist die Quotenregelung ein Schritt in die richtige Richtung. Doch hält er das Ziel der Regelung ohne komplementäre Maßnahmen der Filmförderung für nicht erreichbar.[646]

- **Förderung**

  Matthias HEINZE kritisiert an der Quotenregelung, daß sie im Grunde nur dazu diene, die bereits bestehenden großen europäischen (französische) Filmindustrien zu fördern, da diese nach neuen Absatzmärkten suchten. Ferner diene sie aus der Sicht der Fernsehveranstalter hauptsächlich den finanzstarken Unternehmen, denn nur diese könnten trotz der teuren europäischen Programme rentabel sen-

643 vgl. Faltlhauser (1997), S. 13
644 vgl. Klatten (1993), S. 113
645 vgl. Kleinsteuber (1991), S. 155
646 vgl. Nanclares, (1995), S. 118

den.[647]

Für die Quotenregelung spricht sich auf nationaler und europäischer Ebene - unter der Führung der Franzosen – hingegen die Filmindustrie aus. Sie hat sehr früh erkannt, daß sie von der Quotenregelung am meisten profitieren wird. Als sich dann die französische Regierung von der „Pro-Quotenpolitik“ abwandte, wurde von Produzenten, Darstellern und Autoren ein Protestzug nach Straßburg organisiert, um das Europäische Parlament für eine Unterstützung der Quotenregelung zu gewinnen.[648]

Die Gewerkschaften als Interessengemeinschaft der Angestellten der Film- und Fernsehindustrie auf europäischer Ebene (EGB) sprechen sich für eine Anhebung des Anteils der europäischen Produktionen aus (60%). Die IG Medien setzt sich für einen Pflichtanteil von 86% ein.[649]

- **Umgehungsmöglichkeit**

  Selbst dann, wenn kein durch die Vorlieben der Zuschauer bedingter Umgehungszwang bestände, wäre mit massiver Umgehung zu rechnen. So argumentiert Ronald FROHNE. Da sich die Bestimmungen in der FSRL auf die gesamte Fernsehzeit bezögen, könnten zur prime time weiterhin US-amerikanische Produktionen gesendet werden und europäische erst spät nachts. FROHNE bezieht sich in seiner Darstellung auf das französische System, das zwar Quoten vorgibt, zugleich aber zuläßt, daß diese aber durch die Sendezeit praktisch unterlaufen werden.[650]

  Die deutschen Bundesländer gehören ebenfalls zu den Quotengegnern. Sie stehen zwar im Einklang mit dem Ziel der Quotenregelung - die Stärkung der europäischen Programmindustrie -, lehnen jedoch rechtsverbindliche Quoten zur Durchsetzung dieses Ziels ab, da sie durch die Ausstrahlung alter Sendungen leicht umgangen werden kann.[651]

---

[647] Heinze (1993), S. 129
[648] vgl. Gruber (1995), S. 140
[649] vgl. Schauenberg (1989), S. 115 u. 177, ähnlich Kleinsteuber (1991), S. 154
[650] vgl. Frohne (1989), S. 391
[651] vgl. Hammann (1994), S. 2

3. kulturelle Argumente

- **Programmqualität**

  Hier wird in der wissenschaftlichen Diskussion bemängelt, daß die Quotenregelung die Qualität der Programme vollkommen außer Acht läßt, zugleich aber indirekt davon ausgegangen wird, daß durch sie ein Qualitätssprung erzielt wird (Europäische Programme sind qualitativ hochwertiger!). Die Kritiker sehen die Gefahr darin, daß es bloß zu einer Kopie US-amerikanischer Programme („Dallas“ – „Schwarzwaldklinik“) kommt, was aus kultureller Sicht (Eigenständigkeit der europäischen Programmindustrie) nicht wünschenswert ist.

  Boris EICHLER sieht in der Quotenregelung einerseits ein Mittel, die europäische Filmindustrie zu fördern, andererseits gibt er zu bedenken, daß sie nicht die inhaltliche Qualität der Produkte garantiert, also auch Produktionen gefördert werden, die nach kulturpolitischen Aspekten eigentlich durch die Regelung verhindert werden sollten.[652]

  Für Hans-Peter SIEBENHAAR stellen die Regelungen der FSRL für den Bereich „Förderung von europäischen Programmen“ einen Minimalkonsens dar. Er kritisiert weiter, daß die qualitative Frage der Programme vollkommen ausgeklammert und auch nicht öffentlich diskutiert wurde.[653] Eine inhaltliche Verflachung der Programme durch die Quotenregelung sieht auch Matthias HEINZE, da die europäische Programmindustrie aus Wettbewerbsgründen gezwungen sei, für ein weites Verbreitungsgebiet zu produzieren. In der Folge trägt diese Regelung also zum Ende der medialen Vielfalt in Europa bei.[654]

  Daß mit der Quotenregelung die Qualität der Programme nicht garantiert sei, ist auch von interessierter Seite zu hören. So argumentiert Andreas SCHARDT, ein Vertreter der ACT, daß die Quoten insofern kontraproduktiv seien, als sie sich nur an Quantität orientierten, und plädiert für deren Abschaffung.[655]

  Von der qualitätsfördernden Wirkung der Quoten sind auch die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter nicht überzeugt. Sie sprechen sich insgesamt gegen die Quotenregelung aus und setzen auf eine Förderung qualitativ hochwertiger Produkte, um den Zustrom US-amerikanischer Produktionen besser bremsen

[652] vgl. Eichler (1995), S. 607
[653] vgl. Siebenhaar (1994), S. 118
[654] vgl. Heinze (1993), S. 118 u. 128
[655] vgl. Schardt (1994), S. 4

zu können.[656]

Die deutschen Bundesländer legen in der Qualitätsfrage auf die Feststellung wert, daß die europäische Programmindustrie zu wenig qualitativ anspruchsvolle Produktionen herstelle.[657]

- **Zuschauerinteresse**

  Andreas SCHARDT von der ACT hält die Grundannahme der Quotenbefürworter, daß die Quote die Nachfrage nach europäischen Programmen von seiten der Veranstalter steigern und damit die Produktion sowohl anregen als auch rentabler machen werde, für falsch; es gebe schon jetzt genügend europäische Programmangebote, doch entsprächen diese aber weder preislich noch inhaltlich der Nachfrage der Fernsehveranstalter.[658]

  Als Gegner der Quotenregelung traten auch die privaten Fernsehanbieter auf. Sie argumentierten ähnlich wie Großbritannien und Luxemburg, daß die europäischen Produktionen viel teurer als US-amerikanische seien. Da nach US-amerikanischen Programmen weiterhin eine große Nachfrage beim Publikum bestände, wären die privaten Anbieter - bei der Anwendung der Quotenregelung - gezwungen, europäische Werke in der Nacht zu senden und/oder bei europäische Programmen auf Zweit- bzw. Mehrfachverwertung zu setzen. Aus diesen Gründen können die privaten Anbieter keinerlei Förderung der europäischen Programmindustrie durch die Quotenregelung erkennen.[659] Sie vermögen sich Quotenregelungen nur im Sinne politischer Absichtserklärungen vorzustellen, also ohne rechtliche Verbindlichkeit, die "von oben exekutiert werden" könnte.[660]

4. praktische Argumente

- **Versagen**

  Die Reflexion der bisherigen Erfahrungen führt einige Analytiker dazu, gegen die Quotenregelung - zumindest als rechtliche Verpflichtung - Stellung zu beziehen.– So hält Thomas KLEIST die Quotenregelung, die ihr Ziel nicht erreicht habe, für den „falschen Schritt in die falsche Richtung".[661] Für Dieter DÖRR hat

[656] vgl. Gruber (1995), S. 132
[657] vgl. Hamman (1994), S. 21
[658] vgl. Schardt (1994), S. 4
[659] vgl. Gruber (1995), S. 128
[660] Grosse-Pechum (1994), S. 27
[661] Kleist (1994), S. 31 u. 33

die Quotenregelung ebenfalls in „keiner nennenswerten Weise“ dazu beigetragen, die Ausstrahlung europäischer Werke zu stärken. Als besser geeigneteres Mittel schlägt er die Stärkung der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten vor, die schon jetzt weit über dem geforderten Quotenanteil lägen.[662]

- **Digitalisierung**
  Bernd HOLZNAGEL gibt bei der Quotenregelung zu bedenken, daß diese durch die zunehmende Digitalisierung des Fernsehens, die individuelle Abrufbarkeit ermögliche, wenig Sinn mache. Er schlägt vor, sich statt dessen neue Formen der Finanzierung von vernachlässigten Programmsegmenten zu überlegen, die auch den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten zu Gute kommen würden, da diese qualitativ hochwertiges Programm produzierten.[663]

4.3.3.2 Quote für unabhängige Produzenten

Arti*kel 5 der FSRL 1989* regelt die Quote für Werke unabhängiger Produzenten: Mindestens 10% der Sendezeit - es gelten die gleichen Ausnahmen wie oben - oder 10% der Hausmittel für die Programmgestaltung müssen Werken von unabhängigen Produzenten (von Fernsehveranstaltern unabhängig) vorbehalten sein. Ein "angemessener Anteil" der Sendezeit muß Neuproduktionen von unabhängigen Herstellern vorbehalten sein. Die Produktionen dürfen nicht älter als fünf Jahre sein. Die Werke müssen dieselben Bereiche wie oben abdecken. Auch diese Quote unterliegt der Einschränkung „im Rahmen des Durchführbaren“ und mit „angemessenen Mitteln“. Diese Quote soll den kleineren und mittleren Unternehmen eine Chance auf dem europäischen Markt einräumen.

Da Artikel 5 bei der Durchführung der FSRL den Mitgliedstaaten keine wesentlichen Probleme bereitet hatte, blieb er im **Kommissionsvorschlag** von **1995** weitgehend unverändert.[664] Art. 5 FSRL 1989 sieht vor, daß mindestens 10 Prozent der Sendezeit (ausgenommen sind Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbung, Videotext- oder Teleshoppingleistungen) der Fernsehveranstalter für europäische Werke unabhängiger Produzenten aufzuwenden sind oder alternativ 10 Prozent ihres Programmbudgets.[665] Im Vorschlag der **Kommission** von **1995** wurde die Formulierung „im

662 Dörr (1995a), S. 16
663 vgl. Holznagel (1996), S. 374-375
664 Europäische Kommission (1995), S. 43
665 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 64

Rahmen des praktisch Durchführbaren“ gestrichen. Weiter wurde festgelegt, daß im geforderten Anteil der Anteil der neueren Werke mindestens 50 Prozent betragen muß.[666]

Das **Europäische Parlament** schlug in erster Lesung (**Februar 1996**) vor, die Ausnahmen noch zu erweitern und zwar auch auf “hauptsächlich im Studio produzierte Programme”, die nicht in den Bereich Spielfilme, Dokumentarberichte und künstlerische Erstdarbietungen fallen.[667] Die Vorschläge resultierten aus den Stellungnahmen des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik, jenes für Recht und Bürgerrechte und jenes für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz.[668]

In ihrer Stellungnahme wiesen die beiden **öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter** der **BRD** darauf hin, daß der Begriff unabhängiger Produzent in der Neufassung der Richtlinie besser definiert werden sollte. Sie sprachen sich weiter dafür aus, daß der Definitions- und Überwachungsspielraum in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben sollte, was in der neuen Richtlinie definitiv klargestellt werden sollte.[669]

In den geänderten Richtlinienvorschlag der **Kommission** vom **Mai 1996** wurde der Text des ersten Vorschlages mit geringen redaktionellen Änderungen übernommen, der Vorschlag des Parlaments (weitere Ausdehnung der Ausnahmen) wurde hingegen nicht berücksichtigt.[670]

Wie bei Artikel 4 der Richtlinie sollte auch bei *Artikel 5* nach dem Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** die Formulierung des ursprünglichen Richtlinientextes beibehalten werden, d.h., die Formel “im Rahmen des praktisch Durchführbaren” sollte nicht gestrichen werden, die Quote sollte weiterhin „schrittweise“ erreicht werden können, und bei der Quote selbst sollte die Formulierung “muß ein angemessener Anteil vorbehalten werden” erhalten bleiben und nicht durch „mindestens 50%“ nach Parlament und Kommission ersetzt werden.[671]

Der **WSA** sorgte sich um die Schaffung und die Erhaltung von Arbeitsplätzen und äußerte in seiner Stellungnahme von 1995 die Ansicht, daß als zusätzliches Kriterium in die Definition dessen, was unter einem europäischen Werk zu verstehen wäre, die Bestimmung eingefügt werden müßte, daß bei Kooperationen mit Drittstaaten die

---

[666] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 64
[667] Bericht über den Vorschlag (1996), S. 34-35
[668] Bericht über den Vorschlag (1996), S. 42, 52 u. 68
[669] vgl. ARD/ZDF (1995), S. 33
[670] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 33
[671] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 57

Mehrzahl der Arbeitnehmer der Koproduktionen in der Gemeinschaft ansässig sein müßte.[672]

Das **Parlament** schlug in seiner legislativen Entschließung vom **Februar 1996** eine Definition für den Begriff unabhängiger Produzent für die neuen Absätze 2a und 2b (Art. 5) vor. Demnach ist ein Produzent unabhängig, wenn[673]

- „der Fernsehveranstalter nicht mehr als 25% des Aktienkapitals hält"
- der Produzent dem Fernsehveranstalter in einem Zeitraum von drei Jahren nicht mehr als 90% seiner Werke liefert (ausgenommen er macht nur ein Programm oder eine Serie)
- „der Produzent nicht einen wesentlichen Anteil der Aktien an einem Fernsehveranstalter hält".

Die Mitgliedstaaten sollen ferner die Zweckbestimmung dieser Kriterien sowie das Eigentum an Sekundärrechten berücksichtigen (2b).[674] Die Vorschläge resultierten aus den Stellungnahmen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte und jenes für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz.[675] Diese vorgeschlagene Definition wurde weder von der **Kommission** noch vom **Rat** aufgenommen. Der Rat begründete seine Ablehnung damit, daß diese Definition nicht den Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten entspräche.[676]

Das **Europäische Parlament** brachte diese Definition in seinem Beschluß vom **November 1996** mit kleinen Abänderungen erneut ein, aber nun als Art. 5a. Bei Punkt 1 schlug das Parlament nun nur mehr 20% vor, die anderen beiden Punkte wurden leicht umformuliert, blieben aber inhaltlich dem ursprünglichem Vorschlag gleich.[677] Nach der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments wurden diese Vorschläge zwar von der Kommission angenommen, jedoch nicht vom Rat. Die Mitgliedstaaten, die schon der Quotenregelung ablehnend gegenüberstanden, verwiesen hier auf den Gemeinsa-

[672] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 38
[673] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 57
[674] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 106
[675] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 52 u. 68
[676] vgl. Rat der Europischen Union (1996), S. 63
[677] vgl. Europäisches Parlament (1996d) S. 8

men Standpunkt vom Juli 1996, der bezüglich dieser Regelungen nicht abgeändert werden sollte.[678] Es bleibt also der ursprüngliche Richtlinientext erhalten.

Art. 5
Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge, daß Fernsehveranstalter mindestens 10 v. H. ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows, Werbung, **Videotextleistungen und Teleshopping** besteht, oder alternativ nach Wahl des Mitgliedstaats mindestens 10 v.H. ihrer Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind. Dieser Anteil ist unter Berücksichtigung der Verantwortung der Fernsehveranstalter gegenüber ihrem Publikum in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise anhand geeigneter Kriterien zu erreichen; dazu muß ein angemessener Anteil neueren Werken vorbehalten bleiben, d.h. Werken, die innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach ihrer Herstellung ausgestrahlt werden.

4.3.3.3 Definition des Begriffs „europäische Werke"

Artikel 6 der FSRL 1989 gibt eine Definition des Begriffes *europäische Werke* für die Artikel 4 und 5. Nach der FSRL von 1989 (*Art. 6 Abs. 1 und 2*) werden unter europäischen Werken alle Werke verstanden, die

a) aus den Mitgliedstaaten der EG, der ehemaligen DDR unter den Voraussetzungen von Abs. 2
b) aus europäischen Drittländern, die das Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarates unterzeichnet haben, unter den Voraussetzungen von Abs. 2
c) aus europäischen Drittstaaten sofern sie Abs. 3 genügen.

Für die *Buchstaben a und b* gilt nach **Abs. 2**[679] noch zusätzlich eine der folgenden Bedingungen:

1. Die Werke müssen von einem in diesen Staaten ansässigen Hersteller geschaffen sein.

---

[678] vgl. Traimer (1996), S. 105

[679] Absatz 2 wird im Zuge der Revision der Fernsehrichtlinie nicht geändert. Er wird hier nur zum besseren Verständnis der Definition aufgeführt.

2. Die Werke müssen von einem in diesen Staaten ansässigen Hersteller überwacht und tatsächlich kontrolliert sein.
3. Bei Koproduktionen müssen die Hersteller der EG- oder Europastaaten über 50% der Produktionskosten tragen und dürfen nicht von einem ausländischen Hersteller kontrolliert werden, der nicht einem der beiden Abkommen angehört.

Diese Definition fällt deshalb so kompliziert aus, weil man den Vorwurf der kulturellen Abschottung der Europäischen Gemeinschaft entkräften wollte.[680]

Im **Entwurf** von **1986** hatte die Kommission unter europäischen Werken nur solche aus den Mitgliedstaaten verstehen wollen.[681] Wegen der parallel laufenden Aktivitäten des Europarates und des Druckes der **Bundesrepublik Deutschland**, die ostdeutsche Produktionen (aus der ehemaligen DDR) mit einbeziehen wollte, mußte diese Haltung aufgegeben werden.[682] Auch **Dänemark** strebte eine weitergehende Auslegung der Definition an, um das sprachlich nahestehende Skandinavien in den Geltungsbereich der Definition zu bringen.[683]

Art. 6 *Abs. 1* Buchstabe a erhielt im Vorschlag der **Kommission** von **1995** eine förmliche Neufassung des Punktes „Werke aus den Mitgliedstaaten“[684], da durch die deutsche Wiedervereinigung die DDR nicht mehr berücksichtigt werden mußte.

In den geänderten Richtlinienvorschlag vom **Mai 1996** fügte die **Kommission** den neuen Buchstaben d ein, der festlegen sollte, daß die Anwendung der Buchstaben b und c (Abs. 1) unter der Bedingung erfolgt, daß in diesen Drittstaaten keine diskriminierenden Maßnahmen gegen Werke aus den Mitgliedstaaten bestehen.[685] Der **Rat** akzeptierte in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** diesen Vorschlag der Kommission, beschloß aber, ihn als Unterabsatz zu Abs. 1 zu führen.[686]

Art. 6 Abs. 1 u. 2
(1) Unter „europäischen Werken“ im Sinne dieses Kapitels sind zu verstehen: **a) Werke aus den Mitgliedstaaten;** b) Werke aus europäischen Drittländern, die Vertragsparteien des Europäischen Überein-

[680] vgl. Siebenhaar (1994), S. 115
[681] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1986), Art. 4
[682] vgl. Betz (1989), S. 681
[683] vgl. Heinze (1993), S. 89
[684] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 64
[685] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 33
[686] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 57

kommens über grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarates sind, sofern diese Werke den Voraussetzungen von Absatz 2 genügen;
c) Werke aus anderen europäischen Drittländern, sofern diese Werke den Voraussetzungen von Absatz 3 genügen.
Die Anwendung der Buchstaben b und c setzt voraus, daß in den betreffenden Drittstaaten keine diskriminierenden Maßnahmen gegen Werke aus den Mitgliedstaaten bestehen.
(2) Werke im Sinne des Absatzes 1 Buchstaben a) und b) sind Werke, die im wesentlichen in Zusammenarbeit mit in einem oder mehreren der in Absatz 1 Buchstaben a) und b) genannten Staaten ansässigen Autoren und Arbeitnehmern geschaffen wurden und eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllen:
a) Sie sind von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) geschaffen worden;
b) ihre Herstellung wird von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) Überwacht und tatsächlich kontrolliert;
c) der Beitrag von Koproduzenten aus diesen Staaten zu den Gesamtproduktionskosten beträgt mehr als die Hälfte, und die Koproduktion wird nicht von einem bzw. mehreren außerhalb dieser Staaten ansässigen Hersteller/(n) kontrolliert.

Art. 6 Abs. 3 der FSRL von 1989 greift die Frage der europäischen Werke nochmals auf und formuliert einen Zusatz zur Definition nach Art. 6 Abs. 1 Buchstabe c.

Nach dem Kommissionsvorschlag von (1995), sollte Art. 6 Abs. 3 folgende neue Satzteile erhalten und sollte nun lauten:

„Werke im Sinne des Absatzes 1 Buchstabe c) sind Werke, die entweder ausschließlich oder in Koproduktion mit einem oder mehreren Mitgliedstaaten ansässigen Produzenten (Herstellern von Herstellern, alte Fassung Anm.) geschaffen wurden, welche in einem oder mehreren europäischen Drittstaaten (Staaten, alte Fassung Anm.) ansässig sind, mit denen die Gemeinschaft Übereinkünfte über den audiovisuellen Bereich geschlossen hat (nach dem im Vertrag vorgesehenen Verfahren Abkommen schließt, alte Fassung Anm.), sofern diese Werke im wesentlichen unter Mitwirkung von in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ansässigen Autoren oder Mitarbeitern (und Arbeitnehmern, alte Fassung, Anm.) geschaffen wurde.“[687]

[687] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 64

Durch diese Regelung wird zwar der Einfluß eines amerikanischen Unternehmens, daß in den USA ansässig ist, unterbunden. Eröffnet aber jenes Unternehmen ein Unternehmen in Europa, so werden europäische Werke im Sinne der FSRL 1989 produziert.[687] Auch Koproduktionen mit europäischen Drittstaaten, die mit der EG ein Abkommen nach dem EG-Vertrag abgeschlossen haben, sind weiterhin möglich (Art. 6 Abs. 3 FSRL 1989). Eine Koproduktion zwischen einem deutschen und einem russischen Veranstalter gilt demnach als europäisches Werk.[688]

Das **Europäische Parlament** schlug in seiner legislativen Entschließung vom **Februar 1996** vor, den Begriff *Produzenten* genauer zu formulieren. Ausschlaggebend sollte sein, daß die Programme „mehrheitlich von Autoren und Mitarbeitern geschaffen wurden, die rechtmäßig als Bürger der Europäischen Union anerkannt sind".[689]

Im Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** bezog sich der **Rat** auf die Formulierung der alten FSRL, der Änderungsantrag des Parlaments fand keine Berücksichtigung.[690] Die Formulierung des Rates wurde auch für die neue Richtlinie beibehalten. Einzige Änderung ist die neue Formulierung des Satzteiles „(...) mit denen die Gemeinschaft nach dem im Vertrag vorgesehenen Verfahren Abkommen schließt" (Art. 6 Abs. 3 FSRL 1989) durch „(...) mit denen die Gemeinschaft Abkommen im audiovisuellen Bereich geschlossen hat" (Art. 6 Abs. 3 FSRL 1997).

Ziel der Änderung von Abs. 3 ist die Garantie der Rechtssicherheit bei Kooperationen mit europäischen Drittländern, mit denen die EU Europa-Abkommen abgeschlossen hat, die auch den Fernsehsektor abdecken. Die Rechtssicherheit soll die Zusammenarbeit zwischen EU-Staaten und diesen Drittländern gewährleisten.[691]

Art. 6 Abs. 3
Werke im Sinne des Absatzes 1 Buchstabe c) sind Werke, die entweder ausschließlich oder in Koproduktion mit in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ansässigen Herstellern von Herstellern geschaffen wurden, welche in einem oder mehreren europäischen Drittländern ansässig sind, mit denen die Gemeinschaft Abkommen im audiovisuellen Bereich geschlossen hat, sofern diese Werke im wesentlichen unter Mitwirkung von in einem oder mehreren europäischen Staaten ansässigen Autoren und Arbeitnehmern geschaffen wurden.

687 vgl. Gruber (1995), S. 44
688 Betz (1989), S. 681
689 vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 106
690 vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 57
691 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 46

Zielt Abs. 3 bei der Definition europäischer Werke auf Abs. 1 Buchstabe c ab, so bezieht sich die in dem neuen Abs. 3a von der **Kommission (1995),** vorgeschlagene Zusatzdefinition auf den gesamten Abs. 1. Der neue Abs. 3a sollte lauten:[692]

„Werke, die keine Werke im Sinne des Absatzes 1 sind, aber im Rahmen von bilateralen Koproduktionsverträgen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten hergestellt werden, gelten als europäische Werke, wenn der Beitrag der Koproduzenten aus der Gemeinschaft den Hauptteil der Gesamtproduktionskosten ausmacht und die Produktion nicht von einem oder mehreren Produzenten, die außerhalb der Mitgliedstaaten der Union niedergelassen sind, kontrolliert wird."

Im Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** wurde dieser neue Absatz des Kommissionsvorschlages mit geringen sprachlichen Änderungen gebilligt, allerdings sollte er die Ziffer 4 bekommen, und der ursprüngliche Abs. 4 soll zu Abs. 5 werden.[693]

In den neuen Richtlinientext wird dieser Absatz mit der Ziffer 4 und in der Formulierung des Rates eingefügt. Zu den sprachlichen Änderungen zählen (*kursiv*),

„Werke, die keine Werke im Sinne des Absatzes 1 sind, *jedoch* (aber) im Rahmen von bilateralen Koproduktionsverträgen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten hergestellt werden, *werden* (gelten) als europäische Werke *betrachtet*, *sofern* (wenn) (der Beitrag der) *die* Koproduzenten aus der Gemeinschaft *einen mehrheitlichen Anteil* (den Hauptteil) der Gesamtproduktionskosten *tragen* (ausmacht) und die *Herstellung* (Produktion) nicht von einem oder mehreren *außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten ansässigen Herstellern* (Produzenten, die außerhalb der Mitgliedstaaten der Union niedergelassen sind), kontrolliert wird."

Der neue Abs. 4 soll eine „aktive Politik zur Förderung außereuropäischer Investitionen in die Europäische Programmindustrie" ermöglichen. Insbesonders sollen durch diesen Absatz Kooperationsverträge zwischen Mitgliedstaaten und nicht-europäischen Drittländern gefördert werden. Die Kommission erhofft sich von dieser neuen Kooperationsmöglichkeit eine verstärkte Präsenz europäischer Produktionen auf den Märkten nicht-europäischer Drittländer.[694]

---

692 ebd.
693 vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 57
694 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 39

4.3.3.4 Fristen für die Verwertung von Kinospielfilmen im Fernsehen

Art. 7 der Richtlinie von 1989 schreibt vor, wann *Kinofilme* im Fernsehen ausgestrahlt werden dürfen. Kinofilme dürfen erst zwei Jahre nach Beginn der Aufführung in einem Mitgliedstaat im Fernsehen ausgestrahlt werden. Es kann aber eine anderslautende Vereinbarung mit einem Fernsehveranstalter abgeschlossen werden. Kinofilme, die in Kooperation mit einem Fernsehveranstalter produziert wurden, können nach einem Jahr im Fernsehen gezeigt werden.

Um der Entwicklung der neuen Formen der Fernsehverwertung Rechnung zu tragen, was insbesondere das Pay-TV betrifft, die die Richtlinie von 1989 noch nicht berücksichtigte, schlug die **Kommission (1995)** Änderungen der Verwertungsfristen vor. Sie orientierte sich dabei an den gängigen Vertragsregeln zwischen Fernsehproduzenten und Kinofilmherstellern.[695] Werden zwischen dem Rechteinhaber und dem Fernsehveranstalter keine Sperrfristen für die Ausstrahlung vereinbart, dann treten folgende *Fristen* in Kraft:[696]

a) „sechs Monate für pay-per-view Dienste
b) zwölf Monate für pay-TV Dienste, die nicht Dienste im Sinne von Buchstabe a)
c) achtzehn Monate für andere als die unter den Buchstaben a) und b) genannten Dienste".

Grundsätzlich nahm der **WSA** in seiner Stellungnahme von **1995** die vorgeschlagenen Sperrfristen zur Kenntnis. Er wirft aber die Frage auf, ob es nicht durch die sechsmonatige Frist für Pay-per-view-Dienste zu großer Konkurrenz zwischen diesen und den Kinos kommen würde, da die Einspielzeit eines Films nach sechs Monaten noch nicht beendet sei. Der WSA befürchtet, daß sich durch diese Regelung der Trend, einen Film gleichzeitig in mehreren Sälen aufzuführen, verstärken könnte. Ferner sieht er die Aufteilung des Filmvertriebs in ein Zweiklassensystem, so daß jenen Kinofilmen, die nur ein geringes Budget haben, der Zugang zu den großen Kinos noch mehr erschwert werden wird. Weiter befürchtet der WSA, daß der Aufführungstermin eines Kinofilmes in einem Mitgliedstaat als Referenztermin für die anderen Staaten genommen werden könnte. Dies könnte sich einerseits nach den oben genannten Befürchtungen negativ, aber andererseits auch positiv auswirken, da es dadurch zu einer „effi-

[695] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 47
[696] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 64-65

zienten und gleichzeitigen Verbreitung in sämtlichen Mitgliedstaaten“ kommen könnte.[697]

Die Staffelung der Sperrfristen könnte nach Ansicht des WSA auch dazu führen, daß die Pay-per-view-Dienste teurer werden würden als Pay-TV-Kanäle, wovon wiederum das Publikum betroffen wäre.[698]

Das **Europäische Parlament** schlug in erster Lesung (**Februar 1996**) für Pay-per-view-Dienste eine längere Frist als die Kommission vor (12 zu 6 Monaten). Ferner schlug es vor, daß die Frist für Fernsehveranstalter, die als Koproduzent bei einem Kinofilm tätig sind, diesen bereits nach einem Jahr ausstrahlen dürfen (Kommission: 18 Monate). Verkürzt sollte die Frist auch dann werden, wenn Kinofilme mit „beträchtlichen Investitionen der Fernsehveranstalter hergestellt werden“. Diese sollen nach „höchstens“ einem Jahr von den betroffenen Fernsehveranstaltern gesendet werden dürfen.[699] Dieser Änderungsantrag ging auf den Ausschuß für Recht und Bürgerrechte zurück. Der Vorschlag des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik, der keine expliziten Zeitangaben für Sperrfristen vorsah, wurde im Bericht nicht berücksichtigt.[700]

Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurden die Sperrfristen für Kinofilme, sofern zwischen dem Rechteinhaber und dem Fernsehveranstalter keine anderen Vereinbarungen getroffen wurden, auf 18 Monate festgelegt. Eine Kürzung dieser Sperrfrist tritt bei Pay-per-view und Pay-TV-Kanälen (12 Monate) sowie bei Koproduktionen mit dem Fernsehveranstalter (12 Monate) ein.[701] Diese Änderungen entsprachen im wesentlichen den Änderungswünschen des Europäischen Parlaments.[702] In seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** übernahm der **Rat** den Textvorschlag der Kommission von 1996, was die Fristen anbelangt.[703] In seiner zweiten Lesung schlug das **Europäische Parlament** im **November 1996** eine Vereinfachung dieses Artikels vor. Er sollte allgemein lauten:

---

[697] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 39
[698] vgl. ebd.
[699] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 106
[700] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S.69 u. 43
[701] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 35
[702] vgl. Europäische Kommission (1996)a), S. 6
[703] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S 57

„Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterliegen, Kinowerke nicht zu anderen als den mit den Rechtsinhabern vereinbarten Zeiten ausstrahlen.“[704]

In seiner zweiten Lesung schlug das **Europäische Parlament** im **November 1996** eine Vereinfachung dieses Artikels vor. Er sollte allgemein lauten:

„Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterliegen, Kinowerke nicht zu anderen als den mit den Rechtsinhabern vereinbarten Zeiten ausstrahlen.“[705]

In den neuen Richtlinientext wird dieser vereinfachende Vorschlag des Parlaments aufgenommen.

Art. 7
Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Fernsehveranstalter Kinospielfilme nicht zu anderen als den mit den Rechtsinhabern vereinbarten Zeiten ausstrahlen.

4.3.3.5 Sprachliche Ziele

Ähnlich wie im zweiten Kapitel der FSRL 1989 wurde auch im dritten Kapitel der Richtlinie ein Artikel (8) eingeführt, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, strengere Bestimmungen für inländische Fernsehveranstalter zu erlassen, wenn „sie dies mit Rücksicht auf sprachpolitische Ziele für notwendig halten“.

Da die wichtigsten Bestimmungen des *Artikel 8* in den neuen Artikel 3 des **Kommissionsvorschlages** von **1995** aufgenommen wurden, sollte dieser aufgehoben werden.[706] Die Streichung dieses Artikels wurde auch im **Vorschlag** vom **Mai 1996** beibehalten. Im Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** wurde dieser Artikel ebenfalls gestrichen.[707] Da das Europäische Parlament hierzu keine Änderungsanträge eingebracht hat, wird dieser Artikel folglich in der neuen Richtlinie gestrichen.

[704] Europäisches Parlament (1996d), S. 8
[705] Europäische Kommission (1996b), S. 48 u. 65
[706] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 48 u. 65
[707] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 57

4.3.3.6 Lokale Sender

In *Art. 9 der FSRL 1989* wird festgelegt, daß das Kapitel 3 der FSRL nicht für Fernsehsendungen mit lokalem Charakter, „die nicht an ein nationales Fernsehnetz angeschlossen sind", gelten. Die **Kommission** schlug hier **(1995)** keine Änderungen vor. Artikel 9 sollte nach dem Willen des **Europäischen Parlaments** (erste Lesung, **Februar 1996**) präzisiert werden.[708] Dies entsprach dem Änderungsantrag des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz.[709] Nach dem **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** sollten nur jene lokale Sender von den Bestimmungen ausgenommen werden, die nur für ein lokales Publikum senden.[710] Diese Änderung entsprach teilweise den Änderungswünschen des Europäischen Parlaments.[711] Der **Rat** übernahm inhaltlich in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** die Formulierung der Kommission von 1996.[712]

Art. 9
Dieses Kapitel gilt nicht für Fernsehsendungen, die sich an ein lokales Publikum richten und die nicht an ein nationales Fernsehnetz angeschlossen sind.

4.3.3.7 Bilanz des Prozesses der Politikformulierung

Im Rahmen des Policy-Netzwerkes zur Fernsehrichtlinie zählen zu den Hauptbefürwortern der **Quotenregelung** von den Mitgliedstaaten Frankreich und von seiten der EU-Organe das Europäische Parlament. Ferner sind die Gewerkschaften und die (Film-)Produktionsindustrie Befürworter der Regelung. In der nachstehenden Übersicht sind die Hauptinteressen dieser Akteure hinsichtlich der Quotenregelung aufgelistet:

Akteur	**Interesse**
Frankreich	Sitz der größten Filmindustrie der EG, potentiell konkurrenzfähig gegenüber US-amerikanischen Produktionen: Quoten sind wirksames Mittel gegen US-amerikanische Importe.

[708] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 106
[709] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 70
[710] vgl. Europäische Kommission (1996), S 35
[711] vgl. Europäische Kommission (1996), S. 6
[712] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 57

Europäisches Parlament	Stärkung der europäischen Programmindustrie
Gewerkschaften (IG Medien, EGB)	Organisierte Vertreter der Angestellten in der Film- und Fernsehindustrie
Produktionsindustrie	Größter Nutznießer der Quotenregelung durch zunehmende Produktionsaufträge

Zu den Hauptgegnern der Quotenregelung sind Deutschland und die Fernsehveranstalter, öffentlich-rechtlich wie privat-kommerziell, zu zählen. Deutschland lehnt die Quotenregelung ab, da es sie als einen Eingriff in die Programmhoheit versteht. Weiter ist nach Ansicht der deutschen Bundesregierung eine Quote kein geeignetes Mittel, die europäische Programmindustrie zu fördern. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter sehen die Überflutung durch US-amerikanische Produktionen durch die Quotenregelung nicht gebannt. Für die privaten Anbieter weist die Regelung zu wenig Flexibilität auf. Bei den Fernsehveranstaltern muß ferner berücksichtigt werden, daß diese durch die Quotenregelung vermehrt teurere europäische Programme senden müssen.

Ist die Quotenregelung schon bei der Verabschiedung der Fernsehrichtlinie 1989 heftig umstritten gewesen, so ist sie auch Thema bei der Revision der Richtlinie gewesen. Den Versuch der Kommission und des Europäischen Parlaments, die Quotenregelung zu verschärfen, hat der Rat nicht akzeptiert. Die Beibehaltung des alten Textes stellt einen Kompromiß im Rat zwischen den „Gegnern" und „Verschärfern" der Quotenregelung dar. Als Hauptgrund für die Beibehaltung des alten Textes kann die flexiblere Formulierung der Richtlinie von 1989 genannt werden („Hauptteil der Sendezeit", „im Rahmen des praktisch Durchführbaren"), wie dies beispielsweise ARD und ZDF in ihrer Stellungnahme zum ersten Richtlinienvorschlag der Kommission vorgebracht haben. Begrüßt wird die Ablehnung der Verschärfung der Quotenregelung in der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments (zugunsten der Einführung der Regelung zu Exklusivrechten) auch von Peter SCHIWY, Ex-Intendant des NDR, der diese für „nutzlos und widersinnig" hält.[713] Jürgen DOETZ, geschäftsführender Vizepräsident des VPRT, lehnt die Quotenregelung strikt ab. Nach seiner Auffassung ist die Quotenregelung nicht unterschiedslos auf Spartenkanäle bzw. das Pay-TV anwendbar und bietet zu wenig Flexibilität, was durch die Kommissionsvorschläge für

[713] vgl. Schiwy (1997), S. 22

die Revision der FSRL, die eine Verschärfung der Quotenregelung vorsehen (welche sich nicht durchsetzen konnten), noch verstärkt wird.[714]

Hinsichtlich der Erreichung der Quote setzte sich ebenfalls der Rat durch. Die Bemessungsgrundlage auf den Anteil von 1995 bzw. 1992 zu legen, wie dies das Parlament vorschlug, wurde weder vom Rat noch von der Kommission angenommen. Hier zeigt sich deutlich, daß die FSRL zugunsten der privaten Anbieter, die zu Beginn der 90er Jahre noch weniger europäische Produktionen aufweisen, formuliert wurde.

Auch der Versuch des Europäischen Parlaments, die Quotenregelung auf Sender anzuwenden, die nicht oder nur teilweise in einer Gemeinschaftssprache senden, scheiterte am Widerstand des Rates, obwohl die Kommission in ihrem letzten geänderten Vorschlag diese Änderung des Parlaments aufnahm. Die Aufgabe der Verschärfung der Quotenregelung durch das Europäische Parlament, das der Richtlinie für ihre Verabschiedung zustimmen muß, hängt vor allem damit zusammen, daß die Vorschläge zu den Quoten wegen der Regelungen für Exklusivrechte fallen gelassen wurden.

Wie bei der Quotenregelung nach Art. 4 wurde auch bei der Quotenregelung für **unabhängige europäische Werke** nach Art. 5 Abs. 1 der alte Richtlinientext beibehalten. Alle Präzisierungen, also die Streichung des Passus „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“ bzw. der Ersatz der Formulierung „ein angemessener Anteil“ durch „mindestens 50%“, die die Kommission und das Europäische Parlament vorschlugen, wurden vom Rat nicht akzeptiert. Für das Parlament kann mit einiger Gewißheit gesagt werden, daß es hier ebenfalls zugunsten der Regelung über Exklusivrechte (Art. 3a) schon in der zweiten Lesung seine verschärften Forderungen aufgab.

Die Ablehnung der vom Parlament geforderten Definition des Begriffs *unabhängiger Produzent*, die die Kommission auch nie berücksichtigt hat, wird von den Mitgliedstaaten mit der Ablehnung der Quotenregelung und der Nichtänderung dieser Regelung begründet.

Die Änderung der Definition **europäischer Werke** soll v.a. der Zusammenarbeit mit Drittländern (europäisch und nicht-europäisch) dienen. So soll einerseits die Kooperation mit diesen Ländern gefördert werden, andererseits sollen europäische Produktionen vermehrt auf diesen Märkten durch Kooperationen präsent sein. Da die Kommission vor allem die Kooperation mit und die Investitionen aus nicht-europäischen Dritt-

[714] vgl. Doetz (1995), S. 64-65

staaten betont, ist wohl anzunehmen, daß hier die EU dem US-amerikanischen Druck (Quotenregelung) nachgegeben hat.

4.3.4 Fernsehwerbung und Sponsoring

Bereits im Grünbuch „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1984 stellt die Kommission die große Bedeutung der Werbung für die Finanzierung des Fernsehens fest.[715] Im Zusammenhang mit dem Grünbuch sieht Gerhard SCHRICKER die Notwendigkeit der Harmonisierung des Rundfunkwerberechts, da einerseits die Regelungen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich seien und andererseits diese den Wettbewerb verfälschen könnten.[716] Mit diesem Grünbuch waren auch Empfehlungen verbunden, die auf eine weitgehende Öffnung der Märkte für Fernsehwerbung abzielten, was wiederum Vorteile für die großen kommerziellen Unternehmen bringt.[717] Im Gegensatz zu der Quotenregelung waren die zeitlichen Beschränkungen für die Werbung innerhalb der Mitgliedstaaten weniger umstritten; dagegen sprachen sich nur Großbritannien, Irland und Luxemburg aus.[718] Wie für die gesamte Richtlinie gilt auch für die Werberegelungen, daß sie Mindestregelungen sind, also organisations- und steuerrechtliche Fragen nicht antasten.[719] Im Zuge der Revision der FSRL wird der Begriff *Teleshopping* in der Kapitelüberschrift ergänzt.

4.3.4.1 Definition von Fernsehwerbung

In *Art. 10 der FSRL 1989* werden grundsätzliche Richtsätze für Fernsehwerbung definiert:

- Werbung muß „klar erkennbar sein und durch optische und/oder akustische Signale“ vom übrigen Programm abgetrennt werden.
- Einzelne Werbespots dürfen nur ausnahmsweise gesendet werden.
- Es dürfen keine „subliminalen“, d.h. unterschwelligen Techniken, eingesetzt werden.
- Schleichwerbung ist grundsätzlich untersagt.

---

[715] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1984), S. 45 u. 209-285
[716] vgl. Schricker (1985), S. 594
[717] vgl. Kleinsteuber (1991), S. 143
[718] vgl. Papathanassopoulos (1990a), S. 116
[719] vgl. Kreile/Straßer (1990), S. 174

Im Richtlinienentwurf waren einzelne Werbespots noch grundsätzlich verboten.[720] Der Begriff „Block“ wird nicht näher definiert. So können bereits zwei Werbespots einen Block bilden.[721] Im Vorschlag der **Kommission** von **1995** wurden keine Änderungen zu Art. 10 angegeben. Das **Parlament** schlug in erster Lesung (**Februar 1996**) vor, die Begriffe „Teleshoppingsendungen, -spots, und –fenster“ in Art. 10 aufzunehmen.[722] Die **Kommission** nahm im Vorschlag vom **Mai 1996** entsprechend den Änderungswünschen des Europäischen Parlaments den Begriff *Teleshopping* in Art. 10 auf, jedoch nicht die Zusätze „-sendungen, -spots und –fenster“.[723] In den Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** wurde der Textvorschlag der Kommission von 1996 für Artikel 10 mit geringfügigen Änderungen übernommen.[724] Im **November 1996** (zweite Lesung) schlug das **Europäische Parlament** erneut vor, in die Abs. 1, 3 und 4 die Zusätze „-sendungen, -spots und –fenster“ aufzunehmen.[725] Die **Kommission** nahm diesen Änderungsantrag in den Vorschlag vom **Dezember 1996** auf.[726] Im neuen Richtlinientext wird nur in Abs. 2 das Teleshopping näher definiert. Es ist anzunehmen, daß der Begriff *Teleshopping-Spots* aber eher in Anlehnung an den Begriff *Werbespots* in den Text aufgenommen wurde als auf Wunsch des Europäischen Parlaments.

Art. 10
(1) Fernsehwerbung und Teleshopping müssen als solche klar erkennbar und durch optische und/oder akustische Mittel eindeutig von anderen Programmteilen getrennt sein. **(2) Einzeln gesendete Werbespots und Teleshopping-Spots müssen die Ausnahme bilden.** **(3) In der Werbung und im Teleshopping dürfen keine subliminalen Techniken eingesetzt werden.** **(4) Schleichwerbung und entsprechende Praktiken im Teleshopping sind verboten.**

[720] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1986), Artikel 7
[721] Shaikh (1991), S. 118-120
[722] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 107
[723] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 36 u. 7
[724] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 57
[725] vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 9
[726] Europäische Kommission (1996b), S. 20

4.3.4.2 Unterbrechung von Sendungen durch Werbung

Art. 11 Abs. 1 bis 5 der FSRL 1989 definiert die Regelungen für die Unterbrecherwerbung. Für die Zulassung der Unterbrecherwerbung setzte sich vor allem die werbende Industrie ein, die ihr Ziel auch erreichen konnte. Andere Bereiche der Werbung, die die Kommission und das Parlament zu Gegenständen ihrer Vorhaben machten[727], konnten durch intensive Lobbying-Tätigkeit der werbetreibenden Industrie und der Agenturen lange Zeit erfolgreich draußen gehalten werden.[728] In der FSRL von 1989 lauten Art. 11 Abs. 1und 2:

Werbung muß zwischen den Sendungen gezeigt werden. Werbung, die eine laufende Sendung unterbricht, darf „den Zusammenhang und den Wert" der Sendung nicht „beeinträchtigen".

Bei Sportsendungen und Darbietungen mit Pausen sowie Sendungen, die aus Teilen bestehen, darf Werbung nur zwischen den Teilen bzw. in den Pausen gesendet werden.
Absatz 5 lautet:

Gottesdienste dürfen nicht unterbrochen werden. Nachrichten, politische Magazine, Dokumentarfilme, Kinderprogramme und religiöse Sendungen dürfen nicht unterbrochen werden, wenn ihre Sendezeit weniger als 30 Minuten beträgt.

Das Verbot der Unterbrecherwerbung für Gottesdienste wird von Hans J. KLEINSTEUBER aber als überflüssig bezeichnet, da sich diese nach internationalen Erfahrungen nicht für Spot-Werbung eignen.[729]

Für Art. 11 Abs. 1, 2 und 5 schlug das **Parlament** in erster Lesung **(Februar 1996)** vor, den Begriff *Teleshopping* einzufügen.[730] Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurden die Änderungswünsche des Europäischen Parlaments für Artikel 11 Absatz 1, 2 und 5 vollständig berücksichtigt.[731] Im Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** wurde ebenfalls der Begriff *Teleshopping* in die entsprechenden Absätze eingefügt.[732] Mit Aufnahme des Wortes „Teleshopping(-Spots)" in den neuen

[727] Vorschlag für eine Regelung der Werbung für verschreibungspflichtige und nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel 1990, Entwurf einer Richtlinie, die die Werbung für Tabakerzeugnisse verbietet 1991 sowie ein Entwurf zur Regelung des Direktverkaufs mittels Telekommunikationseinrichtungen 1991

[728] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1994), S. 62-63

[729] vgl. Kleinsteuber (1991), S. 146

[730] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 107 u. 108

[731] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 37-38 u. 7

[732] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 57-58

Richtlinientext wurde die Diskussion über diese Absätze bereits im Juli 1996 abgeschlossen. Es wurden also keine weiteren Änderungen beantragt.

Art. 11 Abs. 1, 2 und 5
(1) Fernsehwerbung und Teleshopping-Spots müssen zwischen den Sendungen eingefügt werden. Unter den in den Absätzen 2 bis 5 genannten Voraussetzungen können die Werbung und die Teleshopping-Spots auch in die laufenden Sendungen eingefügt werden, sofern sie den Zusammenhang und den Wert der Sendungen nicht beeinträchtigen - wobei die natürlichen Programmunterbrechungen und die Länge und Art des Programms zu berücksichtigen sind - und sofern nicht gegen die Rechte von Rechtsinhabern verstoßen wird. **(2) Bei Sendungen, die aus eigenständigen Teilen bestehen, oder bei Sportsendungen und Sendungen über ähnlich strukturierte Ereignisse und Darbietungen mit Pausen können Werbung und Teleshopping-Spots nur zwischen die eigenständigen Teile oder in die Pausen eingefügt werden.** **(5) Die Übertragung von Gottesdiensten darf nicht durch Werbung oder Teleshopping unterbrochen werden. Des weiteren dürfen Nachrichten, Magazine über das aktuelle Zeitgeschehen, Dokumentarfilme, Sendungen religiösen Inhalts und Kindersendungen, die eine programmierte Sendezeit von weniger als 30 Minuten haben, nicht durch Werbung oder Teleshopping unterbrochen werden. Beträgt ihre programmierte Sendezeit mindestens 30 Minuten, so gelten die Bestimmungen der vorangegangenen Absätze.**

Größere Schwierigkeiten bereitete Art. 11 Abs. 3 der FSRL von 1989, der lautet:

Spielfilme, die länger als 45 Minuten sind, können pro 45-Minuten-Zeitraum einmal unterbrochen werden. Jede Verlängerung der Spielzeit um 20 Minuten gestattet eine weitere Unterbrechung. Ausgenommen davon sind Serien, Unterhaltungssendungen und Dokumentarfilme.

Im **Kommissionsvorschlag** von **1995** war vorgesehen, den Satzteil „sofern ihre programmierte Sendezeit mehr als 45 Minuten beträgt" zu streichen.[733] Die vorgeschlagene Fassung von Abs. 3 lautete:

„Die Übertragung von Kinospielfilmen kann für jeden vollen Zeitraum von 45 Minuten einmal unterbrochen werden. Eine weitere Unterbrechung ist zulässig, wenn die programmierte Sendedauer um mindestens zwanzig Minuten über zwei oder mehrere volle 45-Minuten-Zeiträume hinausgeht."[734] Mit dieser Formulierung von Art. 11 Abs.

---

[733] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 49
[734] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 65

3 machte die Kommission den ersten Schritt zur Lockerung der Bestimmungen für die Werbung, indem sie eine Unterbrechung innerhalb eines 45-Minuten-Zeitraumes zuließ, unabhängig von der programmierten Sendedauer.[735]

Der **WSA** „bedauert" in seiner Stellungnahme von 1995 die vorgeschlagenen Änderungen von Art. 11 Abs. 3, da für das Fernsehen produzierte Filme von der Regelung ausgenommen sind. Der WSA forderte, daß Fernsehspielfilme den Kinofilmen gleichgesetzt werden. Der WSA vertrat hier allgemein die Auffassung, daß Regelungen zur Unterbrechung von Filmen durch Werbung nicht zu streng ausfallen dürfen, da es dadurch zu einer Wettbewerbssituation zugunsten der größeren Unternehmen mit höherem Werbebudget kommen kann.[736]

Das **Europäische Parlament** schlug vor, den Begriff *Teleshopping* in Art. 11 Abs. 3 aufzunehmen. Für Art. 11 Abs. 3 machte das Europäische Parlament weiters in erster Lesung vom **Februar (1996),** Präzisierungsvorschläge. So soll der Satzteil „audiovisueller Werke wie Kinospielfilme und Fernsehfilme (mit Ausnahme von Serien, Reihen, Unterhaltungssendungen und Dokumentarfilmen)" eingefügt werden, wo die Kommission in ihrem Vorschlag nur von Kinospielfilmen spricht. Weiter soll am Ende dieses Absatzes der Begriff Kinospielfilm definiert werden. Bezüglich der Möglichkeiten der Unterbrechung von Kinospielfilmen und Fernsehfilmen schlägt das Parlament vor, die „programmierte Sendedauer (...) abzüglich jeder etwaigen Unterbrechung" als Berechnungsgrundlage heranzuziehen (= Netto-Prinzip).[737] Die Kommission spricht dagegen nur von der programmierten Sendedauer (= Brutto-Prinzip).[738] Diese Änderungsanträge entsprachen den Stellungnahmen des Ausschusses für Recht und Bürgerrecht und für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz.[739]

---

[735] vgl. Wittmann (1995), S. 122
[736] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 39
[737] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 107-108
[738] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 20
[739] vgl. Bericht über den Vorschlag S. 53 u. 70

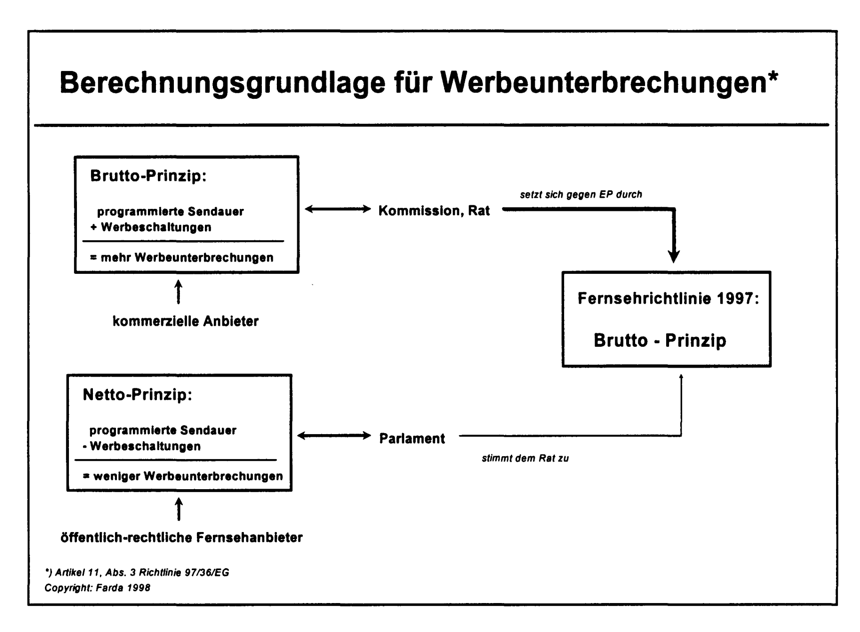


Abbildung 10: Werbeunterbrechungen

Die geforderten Änderungen des Parlaments für Art. 11 Abs. 3 dieses Artikels wurden in den **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** nur teilweise aufgenommen.[740] Der **Rat** bestätigte in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli** 1996 im wesentlichen die Formulierung der Kommission von 1996, sprach sich also auch für das Brutto-Prinzip aus.[741] Das Bestreben Großbritanniens, hier eine eindeutig Klarstellung zu schaffen[742], konnte sich im Rat nicht durchsetzen.[743] Von den Änderungswünschen des Europäischen Parlaments wurden nur die jener nach Einfügung des Satzteils „audiovisueller Werke wie Kinospielfilme und Fernsehfilme (mit Ausnahme von Serien, Reihen, leichten Unterhaltungsfilmen und Dokumentarfilmen)", also die nähere Definition der nicht- bzw. zu unterbrechenden Programmteile, akzeptiert.

Art. 11 Abs. 3
Die Übertragung audiovisueller Werke wie Kinospielfilme und Fernsehfilme (mit Ausnahme von Serien, Reihen, leichten Unterhaltungssendungen und Dokumentarfilmen)

740 vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 37-38 u. 7
741 vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 57-58
742 Die Kommission formuliert „programmierte Sendedauer".
743 vgl. Knothe/Bashayan (1997), S. 855

kann für jeden vollen Zeitraum von 45 Minuten einmal unterbrochen werden, sofern ihre programmierte Sendezeit mehr als 45 Minuten beträgt. Eine weitere Unterbrechung ist zulässig, wenn die programmierte Sendedauer um mindestens 20 Minuten über zwei oder mehrere volle 45-Minuten-Zeiträume hinausgeht.

Weniger Probleme bereitete Art. 11 Abs. 4 der FSRL 1989, der lautet: Bei allen anderen Sendungen soll zwischen den Unterbrechungen ein Zeitraum von 20 Minuten liegen.

Nach dem **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** sollte in diesen Absatz das Wort „Teleshopping-Spots" eingefügt werden.[744] Im Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** schlossen sich die Kulturminister dem Textvorschlag der Kommission an.[745] Abs. 4 bekommt im neuen Richtlinientext den Begriff *Teleshopping* eingefügt, ansonsten wird er mit geringen redaktionellen Änderungen des alten Textes in die neue Richtlinie übernommen.

Art. 11 Abs. 4
Werden andere als die unter Absatz 2 fallenden Sendungen durch Werbung oder Teleshopping-Spots unterbrochen, so sollte zwischen zwei aufeinanderfolgenden Unterbrechungen innerhalb der Sendung ein Abstand von mindestens 20 Minuten liegen.

4.3.4.3 Brutto- oder Netto-Prinzip?

Bei der Frage, ob nach der FSRL das Brutto- oder Nettoprinzip anzuwenden sei, geht es darum, wie oft Spielfilme unterbrochen werden dürfen. Beispielsweise dürfen nach einer Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Art. 11 Abs. 3 nach dem Nettoprinzip Spielfilme mit einer Länge von weniger als 90 Minuten nur einmal unterbrochen werden. Wendet man das Bruttoprinzip an, so darf zweimal unterbrochen werden.[746]

Da es in der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Berechnung der Dauer der Sendezeit gab[747] (Brutto- oder Nettoprinzip), wünschen sich **ARD** und **ZDF** in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur Abänderung der

[744] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 38
[745] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 58
[746] vgl. Knothe/Bashayan (1997), S. 855
[747] vgl. Kapitel 4.3.4.3.1. dieser Arbeit

FSRL eine diesbezügliche Klarstellung. Die beiden Fernsehveranstalter selbst treten für das Nettoprinzip ein.[748] Diese Klarstellung erfolgt jedoch nicht. Dennoch kann die Formulierung von Art. 11 Abs. 3 eher als Brutto-Prinzip ausgelegt werden.

Mit der Aufnahme des Brutto-Prinzips in die Neufassung der FSRL wurde zugunsten der kommerziellen Fernsehveranstalter entschieden, die sich für diese Regelung aussprechen. Durch die Berechnungsgrundlage der „realen Uhrzeiten" wird also die Möglichkeit geschaffen, Sendungen öfter zu unterbrechen als nach der Berechnungsgrundlage des Netto-Prinzips, das von der programmierten Sendedauer ohne Werbung ausgeht.[749] Nach den Angaben des **VPRT** führt die Berechnung nach dem Brutto-Prinzip zu Mehreinnahmen von 500 Mio. DM jährlich. Der VPRT, der sich allgemein für eine Deregulierung des Fernsehmarktes, hier aber speziell für den Werbemarkt einsetzt, begrüßt die Vorschläge der Kommission und erhofft deren baldige Umsetzung in die deutsche Medienpolitik.[750] Ohne näher auf die Diskussion um das Brutto- bzw. Netto-Prinzip einzugehen, sieht Dieter DÖRR in den nun erweiterten Bestimmungen für Werbung eine Gefahr für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, da die privaten Anbieter von den Regelungen weitaus mehr profitieren.[751]

4.3.4.3.1 Exkurs: Rechtsstreit zwischen ARD und Pro 7

Noch vor der Revision der FSRL wurden in der BRD innerstaatlich zwei Urteile zum Streit über das Brutto-/Netto-Prinizip gefällt: So entschied das OVG Koblenz nach §26 Abs. 4 RfStV a.F. am 18. April 1994 zugunsten des Brutto-Prinzips. Das Landgericht Stuttgart entschied am 10. Oktober 1996 zugunsten des Netto-Prinzips.[752] Im Zuge der Berufung in diesem Verfahren verwies das Oberlandesgericht Stuttgart am 17. Dezember 1997 an den EuGH.[753] Der Vorstand der ProSieben Media AG bezeichnete diesen Beschluß als richtungsweisend.[754]

Zum Rechtsstreit: Die deutschen Privatsender wenden seit Jahren bei der Berechnung der Häufigkeit der Werbeunterbrechungen das Brutto-Prinzip an. Im Oktober 1996 entschied das Landesgericht Stuttgart für die Anwendung des Netto-Prinzips

---

[748] vgl. ARD und ZDF (1995), S. 34
[749] vgl. Dörr (1995a), S. 16
[750] vgl. Doetz (1997), S. 7 u. 9
[751] vgl. Dörr (1996c), S. 8
[752] vgl. Knothe/Bashayan (1997), S. 855
[753] vgl. Pressetext Austria vom 20.12.1997
[754] vgl. ots-Meldung vom 17.12.1997

aufgrund einer Klage der ARD gegen Pro 7. Das Gericht begründete sein Urteil damit, daß die Bestimmung in der FSRL unklar und in der Folge in Deutschland nicht anwendbar sei. Das Oberlandesgericht Stuttgart entschied dagegen, daß für die Auslegung der Bestimmung der EuGH zuständig sei. Damit bestätigte das Gericht die Auffassung von Pro 7.[755] Obwohl die Entscheidung des EuGH noch aussteht, kann dennoch davon ausgegangen werden, daß dieser zugunsten des Brutto-Prinzips entscheiden wird, da die Neufassung der FSRL diesem Prinzip den Vorzug gibt und der Gerichtshof nur in seltenen Fällen gegen die Auffassung der Kommission entscheidet.

4.3.4.4 Weitere Werbeverbote

In *Art. 12 der FSRL von 1989* werden weitere allgemeine Werbeverbote festgelegt. Dazu gehören Verstöße gegen die Menschenwürde oder gegen politische und religiöse Überzeugungen sowie Diskriminierungen und die Provokation gesundheitsschädlichen, gefährdenden oder umweltschädigenden Verhaltens.

Neu betroffen war das Teleshopping. Auf Vorschlag der **Kommission** von **1995** sollte in Art. 12 der Begriff *Teleshopping* ergänzt, dem Komplex Werbung zugeschlagen und damit in den Geltungsbereich der weiteren allgemeinen Werbeverbote überführt werden.[756] Die Kommission fand damit die ausdrückliche Unterstützung des **WSA,** der sich mit der Ausweitung der ethnischen Normen auf das Teleshopping in seiner Stellungnahme von 1995 einverstanden erklärte.[757]

Das Parlament vermißte in Art. 12 Buchstabe c das Wort „weltanschauliche" und verlangte (erste Lesung, **Februar 1996**) dessen Einfügung.[758] Diese erfolgte mit dem **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996.**[759] Entgegen den Wünschen des Europäischen Parlaments und dem davon abgeleiteten Vorschlag der Kommission strich der **Rat** im Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** das Wort „weltanschauliche“ wieder aus dem Richtlinientext, da er nicht bereit war, über den bestehenden Text hinauszugehen. Der Vorschlag der Kommission, diesen Artikel auch auf das Teleshopping zu beziehen, wurde vom Rat berücksichtigt.[760] Dennoch nahm die **Kommission** nach dem

---

[755] vgl. ebd.
[756] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 49 u. 65-66
[757] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 39
[758] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 108
[759] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 38 u. 7
[760] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 64 u. 58

Wunsch des **Europäischen Parlaments** vom **November 1996** das Wort „weltanschauliche" in den vorgeschlagenen Richtlinientext vom **Dezember 1996** auf.[761] In die **Richtlinie** von **1997** wird das Wort „weltanschauliche" nicht eingefügt. Artikel 12 wird lediglich auf das Teleshopping ausgedehnt.

Art. 12
Die Fernsehwerbung und Teleshopping dürfen nicht
a) die Menschenwürde verletzen;
b) Diskriminierungen nach Rasse, Geschlecht oder Nationalität enthalten;
c) religiöse oder politische Überzeugungen verletzen;
d) Verhaltensweisen fördern, die die Gesundheit oder Sicherheit gefährden;
e) Verhaltensweisen fördern, die den Schutz der Umwelt gefährden.

4.3.4.5 Fernsehwerbung für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse

Bereits im Grünbuch „Fernsehen ohne Grenzen" gehörte das Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse zu den von der Kommission grundsätzlich ausgeschlossenen produktspezifischen Werberegelungen. Obwohl sich dieser Ausschluß nicht systematisch begründen läßt, kann eine Begründung dafür daraus abgeleitet werden, daß für Tabakwerbeverbote in den Mitgliedstaaten bereits spezifische Regelungen existiert haben. Kritisiert wurde dieses Vorgehen, das Alkoholika in gleicher Weise betrifft, besonders von der Werbewirtschaft, befürwortet wurde es dagegen von der Seite der Verbraucher. Letztere wollten auch ein Verbot im Bereich der Arzneimittelwerbung, welches in die Richtlinie aufgenommen wurde (Art. 14).[762] Hans J. KLEINSTEUBER kritisiert hier, daß zwar Tabak, Alkohol und Arzneimittel einzeln in die Richtlinie aufgenommen worden sind, jedoch kommerzielle Politikwerbung unberücksichtigt geblieben ist.[763]

In *Art. 13 der FSRL 1989* wird die Werbung für Zigaretten und andere Tabakmittel untersagt. Laut dem **Kommissionsvorschlag** von **1995** sollte das Verbot auf das Teleshopping ausgedehnt werden und der Begriff *Teleshopping* ergänzt werden.[764] Der **Kulturministerrat** nahm das Teleshopping in seinen Gemeinsamen Standpunkt vom

[761] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 21
[762] vgl. Schricker (1985), S. 594
[763] vgl. Kleinsteuber (1991), S. 146
[764] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 49 u. 65-66

Juli 1996 auf.[765] Dieser Artikel gehört zu jenen, bei welchen die Diskussion bereits mit dem Gemeinsamen Standpunkt vom Juli 1996 abgeschlossen gewesen ist, also eine Einigung sehr früh erzielt werden konnte.

Art. 13
Jede Form der Fernsehwerbung **und des Teleshoppings** für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse ist untersagt

4.3.4.5.1 Exkurs: EU-Tabakwerbeverbot

Die Kommission wollte das strenge Tabakwerbeverbot der FSRL auch auf andere Formen der Tabakwerbung ausdehnen. Die Kommission begründet die geplante Richtlinie über ein Tabakwerbeverbot damit, daß es keinen Anlaß gebe, Tabakwerbung im Fernsehen zu verbieten und in den anderen Medien (Print und Hörfunk) nicht. Für das Funktionieren des Binnenmarktes müßten alle Medien gleich behandelt werden.[766] Nach langen Verhandlungen erreichte sie Ende 1997 ihr Ziel. Die EU-Gesundheitsminister stimmten in ihrem Gemeinsamen Standpunkt am 4. Dezember 1997 gegen die Stimmen Österreichs und Deutschlands einem EU-weiten Tabakwerbeverbot zu.[767] Das geplante Verbot sieht vor, daß Plakatwerbung binnen drei Jahren, Printinserate binnen vier Jahren, Sponsoring und sonstige indirekte Werbung binnen sechs Jahren ausgelaufen sein müsse. Einzig die Formel 1 darf bis 2006 gesponsert werden.[768]

Das österreichische „Nein" im Ministerrat wurde vom Gesundheitsministerium damit begründet, daß Verbote gegen die „Linie des Hauses" verstießen würden. Ausschlaggebender dafür ist aber wohl der Standpunkt der Ministerien für Wirtschaft und Finanzen, die Einkommenseinbußen für die österreichische Tabakindustrie befürchten und die um die Einnahmen aus der Tabaksteuer bangen.[769]

Kritik am geplanten Werbeverbot kommt in Österreich auch von den Zeitungsverlegern. So stellt der Generalsekretär des Verbandes Österreichischer Zeitungsverleger

---

[765] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 58
[766] vgl. Europäische Kommission (1997c), URL: http//europa.eu.int/rapid/start/cgi/gues...n.gt&doc=MEMO/97/ 105/0/RAPID&lg=EN, erstellt am 07.12.1997
[767] vgl. Der Standard vom 6./7./8. 12.1997, S. 29
[768] vgl. ebd.
[769] vgl. Salzburger Nachrichten vom 20.11.1997, S. 18

(VÖZ), Walter Schaffelhofer, fest, daß ein Eingriff in die Werbung auch ein Eingriff in die Meinungsfreiheit sei. Weiter sehen die Zeitungsverleger in dem Verbot eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten der elektronischen Medien, da diese durch die Ausnahme Formel 1 bis 2006 indirekt für Tabakerzeugnisse werben dürfen. Die Österreich-Organisation der „International Advertising Agency" will das Tabakwerbeverbot rechtlich prüfen lassen.[770]

Der Hauptverband Deutscher Filmtheater und der Verband FDW Werbung im Kino prognostiziert eine Verschärfung des Überlebenskampfes vieler Kinos. Besonders gefährdet seien Kinos kleiner und mittlerer Größe mit anspruchsvollen Filmprogrammen, da hier der Anteil der Zigarettenwerbung 45% betrage und nicht durch andere Produkte ersetzt werden könne.[771]

Klage gegen den Beschluß der EU-Gesundheitsminister will die deutsche Zigarettenindustrie erheben, da der Beschluß dem Grundsatz, daß die Gesundheitspolitik bei den Mitgliedstaaten liege, widerspreche.[772] Als „allein politisch motiviert, sachlich aber nicht begründbar und rechtlich angreifbar" bezeichnet der Geschäftsführungs-Vorsitzende der Phillip Morris GmbH München, Karsten Schmidt, das beschlossene Tabakwerbeverbot. Er verweist darauf, daß die Zigarettenhersteller bis jetzt ca. 500 Millionen DM in Werbung und 150 Millionen in Sponsoring-Maßnahmen investierten. Der Umsatz der Zigaretten-Branche in der BRD hat laut Schmidt 1997 37 Milliarden DM betragen, wovon 21 Millionen auf die Tabaksteuer und 4,8 Milliarden auf die Mehrwertsteuer entfallen.[773] Der deutsche Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW) prognostiziert einen Umsatzverlust für die Werbewirtschaft von 150 Millionen DM bei Werbung und Sponsoring.[774]

4.3.4.6 Fernsehwerbung für Arzneimittel

Wie für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse ist auch die Werbung für verschreibungspflichtige Medikamente und medizinische Behandlungen verboten (Art. 14 FSRL 1989). Nach dem **Kommissionsvorschlag** von **1995** sollte das Verbot auch auf das Teleshopping ausgedehnt werden. Es soll der Begriff *Teleshopping* eingefügt wer-

---

[770] vgl. Salzburger Nachrichten vom 06.12.1997, S. 9
[771] vgl. APA-Journal Medien vom 07.11. 1998, S. 11, ähnlich FDW Werbung im Kino e.V. (1997)
[772] vgl. Salzburger Nachrichten vom 11.12.1997, S. 13
[773] vgl. Pressetext Austria vom 11.12.1997
[774] vgl. Pressetext Austria vom 06.12.1997

den.[775] Das **Europäischen Parlaments** (erste Lesung, **Februar 1996**) stimmte der Ausdehnung des Verbotes zu, schlug aber Änderungen vor.[776] So soll das Verbot von Teleshopping für Arzneimittel in einem eigenen Absatz festgehalten werden. Für die Werbung schlägt es vor, daß sie nicht nur für den Mitgliedstaat, in dem der Fernsehveranstalter ansässig ist verboten sein soll, sondern auch für den Empfängerstaat der Werbung, wenn das Arzneimittel dort auch verschreibungspflichtig ist. Das vorgeschlagene Verbot ging auf einen Änderungsantrag des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz zurück.[777]

Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurde das Verbot von Teleshopping für Arzneimittel nach dem Wunsch des Parlaments in Art. 14 Abs. 2 explizit festgelegt.[778] Nach dem Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** sollte Abs. 1 in der gegenwärtigen Fassung (FSRL 1989) erhalten bleiben. Der Änderungsvorschlag des Parlaments bezüglich des Empfängerstaates wurde hier nicht angenommen. Der von der Kommission und Parlament vorgeschlagene neue Abs. 2 wurde mit geringfügigen sprachlichen Änderungen jedoch vom Rat akzeptiert.[779]

Art. 14
(1) Fernsehwerbung ist untersagt für Arzneimittel und ärztliche Behandlungen, die in dem Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterworfen ist, nur auf ärztliche Verordnung erhältlich sind. **(2) Teleshopping für Arzneimittel, die einer Genehmigung für das Inverkehrbringen im Sinne der Richtlinie 65/65/EWG des Rates vom 26. Januar 1965 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Arzneimittel (*) unterliegen, sowie Teleshopping für ärztliche Behandlungen ist untersagt.** (*) ABl. Nr. 22 vom 9. 2. 1965, S. 369. Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 93/39/EWG (ABl. Nr. L 214 vom 24. 8. 1993, S. 22).

[775] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 49 u. 65-66
[776] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 108
[777] vgl. Bericht über den Vorschlag (1996), S. 70; ähnlich Europäisches Parlament (1996a), S. 108
[778] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 39
[779] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 58

4.3.4.7 Fernsehwerbung für alkoholische Getränke

Art. 15 Abs. a bis f FSRL 1989 definiert die Bedingungen für die Werbung für alkoholische Getränke. Werbung für alkoholische Getränke ist nur unter besonderen Bedingungen erlaubt:

a) wenn sie nicht an Minderjährige gerichtet ist bzw. Minderjährige beim Genuß von Alkohol dargestellt werden,
b) wenn keine Verbindung zwischen Alkohol und besseren physischen Leistungen oder dem Führen von Kraftfahrzeugen besteht,
c) wenn nicht der Eindruck erweckt wird, daß Alkoholgenuß den sozialen oder sexuellen Erfolg fördere,
d) wenn sie nicht eine „therapeutische, stimulierende, beruhigende oder konfliktlösende Wirkung von Alkohol suggeriert",
e) wenn sie nicht unmäßigen Alkoholgenuß fördert bzw. Enthaltsamkeit negativ dargestellt wird,
f) wenn die Höhe des Alkoholgehaltes nicht als positive Eigenschaft hervorgehoben wird.

Laut dem **Kommissionsvorschlag** von **1995** sollte der Begriff *Teleshopping* ergänzt werden und in der Folge die Formulierung „sie darf nicht" durch „sie dürfen nicht" ersetzt werden.[780] Das **Europäische Parlament** (erste Lesung, **Februar 1996**) und der **Rat** der Kulturminister Juli 1996 schließen sich dieser Auffassung der Kommission an.[781]

Art. 15
Fernsehwerbung **und Teleshopping** für alkoholische Getränke **müssen** folgenden Kriterien entsprechen: a) Sie **dürfen** nicht speziell an Minderjährige gerichtet sein und insbesondere nicht Minderjährige beim Alkoholgenuß darstellen. b) Es darf keinerlei Verbindung zwischen einer Verbesserung der physischen Leistung und Alkoholgenuß oder dem Führen von Kraftfahrzeugen und Alkoholgenuß hergestellt werden. c) Es darf nicht der Eindruck erweckt werden, Alkoholgenuß fördere sozialen oder sexuellen Erfolg. d) Sie **dürfen** nicht eine therapeutische, stimulierende, beruhigende oder konfliktlösende Wirkung von Alkohol suggerieren.

[780] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 49 u. 65-66
[781] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 58

e) Unmäßigkeit im Genuß alkoholischer Getränke darf nicht gefördert oder Enthaltsamkeit oder Mäßigung nicht negativ dargestellt werden.
f) Die Höhe des Alkoholgehalts von Getränken darf nicht als positive Eigenschaft hervorgehoben werden.

4.3.4.8 Fernsehwerbung und Minderjährige

Art. 16 Buchstabe a bis d FSRL 1989 beinhaltet Regelungen zum Bereich „Fernsehwerbung und Minderjährige". Der Artikel schreibt vor:

a) Sie soll keine direkten Kaufappelle an Minderjährige richten.
b) Werbung soll Minderjährige nicht unmittelbar dazu veranlassen, Eltern oder Dritte zum Kauf einer Ware oder Dienstleistung zu bewegen.
c) Sie soll nicht das besondere Vertrauen zwischen Minderjährigen und Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen ausnutzen.
d) Sie soll Minderjährige nicht ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigen.

Das **Europäische Parlament** schlug in erster Lesung vor (**Februar 1996**), daß die Wörter „soll" durch „dürfen" ersetzt werden sollten (Buchstabe a - d) und das Wort "unmittelbar" in den Buchstaben a und b entfallen sollen würde.[782] Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurden in den Buchstaben a bis d die Wörter „soll" durch „dürfen" ersetzt[783], was dem Änderungswunsch des Parlaments entsprach. Der **Rat** akzeptierte in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli** 1996 diese Änderung von Parlament und Kommission nicht, er behielt „soll" bei. Weiter dehnte der Rat Art. 16 auf das Teleshopping aus.[784] Nach dem **Kommissionsvorschlag** vom **Dezember 1996** sollte der bisherige Wortlaut des Art. 16 zu Absatz 1 werden. Als Abs. 1a wurde die Bestimmung über die Gewährleistung der „psychischen Unversehrtheit von Minderjährigen", vormals Art. 22 Abs.1, nach der Anregung des Parlaments in zweiter Lesung im November 1996 hinzugefügt.[785]

Die Einigung zwischen Rat und Parlament sieht vor, daß Abs. 1 in der ursprünglichen Fassung erhalten bleibt. Der vom Parlament geforderte Abs. 1a wird nicht be-

[782] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 108
[783] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 41
[784] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 58
[785] vgl. Europäische Kommission (1996b), S. 23

rücksichtigt. Die Ausdehnung des Verbots auf das Teleshopping erfolgt in Abs. 2. Der neue Richtlinientext entspricht also voll den Wünschen des Rates.

Art. 16
1) Die Fernsehwerbung darf Minderjährigen weder körperlichen noch seelischen Schaden zufügen und unterliegt daher folgenden Kriterien zum Schutz Minderjähriger: a) Sie soll keine direkten Kaufappelle an Minderjährige richten, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen. b) Sie soll Minderjährige nicht unmittelbar dazu auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung zu bewegen. c) Sie soll nicht das besondere Vertrauen ausnutzen, das Minderjährige zu Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen haben. d) Sie soll Minderjährige nicht ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigen. **(2) Teleshopping muß die in Absatz 1 genannten Anforderungen erfüllen und darf darüber hinaus Minderjährige nicht dazu anhalten, Kauf- oder Miet- bzw. Pachtverträge für Waren oder Dienstleistungen zu schließen.**

4.3.4.9 Sponsoring

Art. 17 der FSRL 1989 stellt Regelungen für das Sponsoring auf. In den Bestimmungen der FSRL wird das Sponsoring als Finanzierungsmittel für Fernsehveranstalter *neben* der Werbung ausgewiesen[786], was - wie die Bestimmungen zu Werbung - wiederum den kommerziellen Anbietern entgegenkommt. Für die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter sind die Regelungen über das Sponsoring von geringer Bedeutung, da der Anteil des Sponsoring als Finanzierungsform bei unter 1% der Gesamteinnahmen liegt.[787] Art. *17 Abs. 1* Buchstabe a bis c FSRL 1989 lautet: „Gesponserte Fernsehprogramme müssen folgenden Anforderungen genügen:" Der Sponsor darf keinen Einfluß auf den Inhalt und den Programmplatz der von ihm gesponserten Sendung haben.

a) Gesponserte Programme müssen durch den Namen und/oder das Emblem des Sponsors gekennzeichnet sein.
b) Sie dürfen keine Kaufanregungen für Produkte der Sponsorfirma beinhalten.

[786] vgl. Dörr (1995a), S. 15
[787] vgl. ebd.

Im **Richtlinienentwurf** von **1986** war diese Regelung noch etwas lockerer: Die Sponsoren dürfen „keinen unangemessenen Einfluß" auf Programmteile ausüben.[788] Vor allem die Independent Television Association und die British Cable Authority setzten sich dafür ein, daß der Sponsor mehr Möglichkeiten zur Einflußnahme auf das Programm hätte. Die Kommission erfüllte diese Forderungen jedoch nicht.[789] Trotz dieser Verschärfung gegenüber dem Richtlinienvorschlag von 1986 stellt Art. 17 Abs. 1 nur eine scheinbare restriktive Bestimmung dar. Der Einleitungssatz besagt klar, daß Sponsorsendungen grundsätzlich erlaubt sind.[790] Für Art. 17 Abs. 1 wurden keine Änderungen vorgeschlagen. Der Text der Richtlinie von 1989 wird nicht geändert.

Art. 17 Abs. 1
Gesponserte Fernsehprogramme müssen folgenden Anforderungen genügen: a) Inhalt und Programmplatz einer gesponserten Sendung dürfen vom Sponsor auf keinen Fall in der Weise beeinflußt werden, daß die Verantwortung und die redaktionelle Unabhängigkeit des Fernsehveranstalters in bezug auf die Sendungen angetastet werden. b) Sie sind als Sponsorprogramme durch den Namen und/oder das Firmenemblem des Sponsors am Programmanfang und/oder Programmende eindeutig zu kennzeichnen. c) Sie dürfen nicht zum Kauf oder zur Anmietung von Erzeugnissen oder zu Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Sponsors oder eines Dritten, insbesondere durch spezifische verkaufsfördernde Hinweise auf diese Erzeugnisse oder Dienstleistungen, anregen.

Geändert wurde jedoch *Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie von 1989.* Dieser Absatz definiert die vom Sponsoring ausgeschlossenen Personen: Hersteller von Zigaretten bzw. Tabakerzeugnissen und Hersteller von verschreibungspflichtigen Medikamenten. Die **Kommission** schlug 1995 vor, das Sponsorverbot für jene Unternehmen, deren Haupttätigkeit in der Herstellung oder dem Verkauf von rezeptpflichtigen Pharmaerzeugnissen liege, aufzuheben, da sie eine Diskriminierung dieser Unternehmen gegenüber jenen Unternehmen, deren Tätigkeit die 49 Prozent-Marke nicht überschreitet, sieht.[791]

Der **WSA** (Stellungnahme von **1995**) nahm diese Aufhebung zur Kenntnis, trat aber dafür ein, daß diese Regelung mit „äußerster Vorsicht gehandhabt wird"[792] Dies wurde

[788] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1986), Artikel 17
[789] vgl. Papathanassopoulos (1990a), S. 119
[790] vgl. Kleinsteuber (1991), S. 146
[791] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 49 u. 66
[792] vgl. Wirtschaft- und Sozialausschuß (1995b), S. 39-40

von der **Kommission** im Richtlinienvorschlag vom **Mai 1996** berücksichtigt. Der neue Absatz 2a soll festlegen, daß pharmazeutische Unternehmen zwar bei gesponserten Sendungen mit dem Namen oder dem Logo genannt werden dürfen, aber nicht für rezeptpflichtige Arzneimittel oder ärztliche Behandlungen werben dürfen.[793] Die Kommission war der Auffassung, daß sie damit den neuen Entwicklungen, „in der Diskussion über Fernsehsendungen, die von Pharmaunternehmen gesponsert" werden, Rechnung trägt.[794] Das generelle Sponsorverbot für Hersteller von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen soll jedoch aufrecht erhalten bleiben.

In den Gemeinsamen Standpunkt der **Kulturminister** vom **Juli 1996** wurde der Inhalt von Abs. 2a übernommen. Er soll jedoch als Abs. 3 geführt werden. Der bestehende Abs. 3, der ein Sponsorverbot für Nachrichtensendungen und politische Informationssendungen enthält, soll demnach die Ziffer 4 erhalten.[795]

Art. 17 Abs. 2 und 3
(2) Die Fernsehprogramme dürfen nicht von Unternehmen gesponsert werden, deren Haupttätigkeit die Herstellung von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen ist. **(3) Beim Sponsoring von Fernsehprogrammen durch Unternehmen, deren Tätigkeit die Herstellung oder den Verkauf von Arzneimitteln und medizinischen Behandlungen umfaßt, darf für den Namen oder das Image des Unternehmens gesponsert werden, nicht jedoch für bestimmte Arzneimittel oder medizinische Behandlungen, die in dem Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterworfen ist, nur auf ärztliche Verordnung erhältlich sind.**

4.3.4.10 Zeitliche Beschränkung der Werbung

Artikel 18 Abs. 1 bis 3 der FSRL 1989 definiert die zeitliche Beschränkung von Werbung. Da dieser Artikel in engem Zusammenhang mit dem neuen Art. 18a und dem vorgeschlagenen Art. 18b steht, werden diese hier zwar erwähnt, jedoch erst weiter unten speziell thematisiert. Abs. 1 legt die Dauer von Werbung für die tägliche Sendezeit fest. Er lautet:

Die Sendezeit für Werbung darf 15 v.H. der täglichen Sendezeit nicht überschreiten. Dieser Vonhundertsatz kann auf 20 v.H. angehoben werden, wenn er Werbeformen

---

793 vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 42
794 vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 7
795 vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 58

wie direkte Angebote an die Öffentlichkeit für den Verkauf, den Kauf oder die Erbringung von Dienstleistungen umfaßt und die Sendezeit für Werbespots insgesamt 15 v.H. nicht überschreitet.

Im **Richtlinienvorschlag** von **1986** wurde die Werbung als Dienstleistung verstanden, deren Liberalisierung dazu beitrage, den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr zu fördern.[796] Dieses Verständnis von Werbung ist im Zusammenhang mit der Deregulierung der nationalen Fernsehmärkte zu sehen, die die Einführung von werbefinanzierten Fernsehen ermöglichte. Es wurde hier also grundsätzlich eine liberale Lösung angestrebt, um das neu entstehende kommerzielle Fernsehen zu fördern. Im **Ministerrat** setzte sich Großbritannien für eine Quote von 20% ein, die meisten anderen Staaten, allen voran Italien, sprachen sich für 10% aus. Das Europäische Parlament befand, daß 20% Werbung das Fernsehen zu stark kommerzialisieren würde.[797] Die Festlegung von 15% ist ein Kompromiß der Kommission.[798] Von seiten der nichtstaatlichen Akteure forderte beispielsweise der Europäische Gewerkschaftsbund einen Werbeanteil von unter 15%.[799]

Um der ständigen Entwicklung anderer Werbeformen Rechnung zu tragen, schlug die **Kommission** im ersten Vorschlag zur Revision der FRL von **1995** eine Präzisierung vor. Art. 18 Abs. 1 soll sich nun nur mehr auf Teleshopping-Spots beziehen, Teleshopping-Programme, die eine längere Sendezeit als Spots haben, sollen nach Art. 18b Abs. 1 geregelt werden. Im Text der Richtlinie von 1989 ist beim Teleshopping diese Unterscheidung nicht gemacht worden. Nach dem Kommissionsvorschlag kann also bei jenen Fernsehveranstaltern, die keine reinen Teleshopping-Programme anbieten, die Sendezeit für Werbung von 15% auf 20% angehoben werden, wenn Werbespots und Teleshopping-Spots ausgestrahlt werden. Innerhalb der 20% steht dem Veranstalter die Aufteilung frei, unter der Bedingung, daß die Sendezeit für Werbespots an der täglichen Sendezeit 15% nicht überschreitet.[800]

Das **Europäische Parlament** erklärte sich in seiner legislativen Entschließung vom **Februar 1996** grundsätzlich mit dem Kommissionsvorschlag einverstanden. Es schlägt aber eine Umformulierung vor. So soll die „kombinierte Sendezeit an Werbung

---

[796] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1986), Artikel 18
[797] vgl. Humphrey (1996), S. 266
[798] vgl. Siebenhaar (1994), S. 118
[799] vgl. Kleinsteuber (1991), S. 154
[800] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 50 u. 66

und Teleshopping (ausgenommen Teleshopping-Fenster mit einer Mindestzeit von 15 Minuten)“ 20% der täglichen Sendezeit nicht überschreiten.[801] Die **Kommission** trug im **Mai 1996** diesem Änderungswunsch Rechnung. Die mögliche Anhebung der Werbezeit umfaßt nun die Sendezeit für „Werbespots und andere Werbeformen und Teleshopping-Spots“. Teleshopping-Fenster bleiben hier ausgenommen und sollen nach dem neuen Art. 18a geregelt werden.[802] Im Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** wurde der Textvorschlag der Kommission von 1996 angenommen.[803] Das Parlament machte in zweiter Lesung hierzu keine weiteren Änderungsvorschläge.

Diese neue Bestimmung, daß die eine Unterscheidung zwischen Teleshopping-Spots und -Fenstern macht, kann als eine Lockerung der Regelung über die Dauer von Werbung gesehen werden, da im ursprünglichen Richtlinientext alle Formen des Teleshoppings hier eingerechnet wurden. Da die Fernsehveranstalter nun zusätzlich Teleshopping-Fenster anbieten können, bedeutet die Neuerung eine Erhöhung der Werbezeit um fünf Minuten. Gegen diese Ausweitung der Fernsehwerbung haben von nichtstaatlicher Seite v.a. die Zeitungsverleger Protest eingelegt. Sie befürchten eine negative Auswirkung auf die Printmedien, nun noch mehr Werbung vom Fernsehen abzogen werden kann.[804] Speziell die European Newspaper Publisher Association (ENPA) betonte, daß insbesondere in Griechenland, Italien und Großbritannien diese Ausdehnung für Zeitungsverlage existenzbedrohend sein könnte.[805]

Art. 18 Abs. 1
Der Anteil an Sendezeit für Teleshopping-Spots, Werbespots und andere Formen der Werbung darf mit Ausnahme von Teleshopping-Fenstern im Sinne des Artikels 18a 20 v. H. der täglichen Sendezeit nicht überschreiten. Die Sendezeit für Werbespots darf 15 v. H. der täglichen Sendezeit nicht überschreiten.

Art. *18 Abs. 2 FSRL 1989* legt die Dauer der Werbung pro Stunde fest. Sie darf innerhalb einer Stunde nicht mehr als 20% ausmachen. Die Kommission stellte bei der Analyse der Berichte der Mitgliedstaaten zur Durchführung der FSRL fest, daß der angegebene Begriff „eine Stunde“ unterschiedlich ausgelegt wurde. So war nicht klar,

---

[801] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 109
[802] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 42
[803] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 58
[804] vgl. Wittmann (1995), S. 122
[805] vgl. Europäisches Parlament stimmt über Änderungsbegehren (...), S. 48

ob sich der Begriff auf 60 Minuten von einem beliebigen Zeitpunkt aus gerechnet beziehe oder auf eine Stunde gerechnet nach vollen Stunden (z.B. 13^{00} – 14^{00}).[806]

Zur Klärung und Präzisierung schlug sie im **Vorschlag** von **1995** folgende Definition vor: „Die Sendezeit für Werbespots innerhalb einer Stunde, gerechnet ab der letzten vollen Stunde, darf 20 v.H. nicht überschreiten.“[807] Der **WSA** (Stellungnahme **1995**) äußerte Bedenken gegenüber dieser Definition. Er schlägt vor, daß diese Regelung einer Bewertung unterzogen werden soll.[808]

Das **Europäische Parlament** schlug in seiner legislativen Entschließung vom **Februar 1996** zu diesem Absatz eine Änderung der Berechnung des Anteils von 20% und eine gänzlich neue Regelung zur Werbezeit während eines Spielfilmes vor. So soll sich der Anteil von 20%, nicht nur auf die (klassische) Werbung, sondern auch auf „jede Form der Werbung, einschließlich Teleshopping-Spots” beziehen. Die Werbesendezeit während eines Spielfilmes soll 15% der angesetzten Filmdauer nicht überschreiten.[809]

Die **Kommission** ging im Vorschlag vom **Mai 1996** teilweise auf den Änderungswunsch des Parlaments zur Berechnung des 20%-Anteils ein. Sie fügte zumindest das Wort „Teleshopping-Spots“ in ihren Text ein.[810] Den zweiten Änderungsantrag des Parlament berücksichtigt sie nicht. Der **Rat** übernahm im Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli** (1996), den Vorschlag der Kommission von 1996.[811]

Art. 18 Abs. 2
Der Anteil an Sendezeit für Werbespots und Teleshopping-Spots innerhalb einer Stunde, gerechnet ab einer vollen Stunde, darf 20 v.H. nicht überschreiten.

Da in der Richtlinie von 1989 nicht zwischen Teleshopping-Spots und anderen Formen des Teleshoppings unterschieden worden ist, bezieht sich die Regelung des *Art. 18 Abs. 3* allgemein auf die Dauer von Teleshopping, die eine Stunde nicht überschreiten darf. Im Zuge der Revision der Fernsehrichtlinie und der damit verbundenen

[806] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 51 u. 66
[807] vgl. ebd.
[808] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b), S. 40
[809] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 109
[810] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 43
[811] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 58

Unterscheidung zwischen Teleshopping-Spots und -Fenstern ging dieser Absatz im neuen Art. 18a auf.

In der revidierten Fassung der FSRL wird in Abs. 3, der nun inhaltlich gänzlich anders ist, bestimmt, was bezogen auf die Dauer von Werbung nicht unter Werbung fällt, also nicht einberechnet werden muß. Die Ausnahmeregelung wurde von der **Kommission** erstmals im **Mai 1996** vorgeschlagen. Danach sollen Programmhinweise des Fernsehveranstalters nicht als Werbung gelten.[812] Der Rat fügte in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** eine weitere Ausnahme hinzu. So werden auch „Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit und kostenlose Spendenaufrufe zu Wohlfahrtszwekken“ in diese Ausnahmeregelung einbezogen.[813] Das Parlament machte hierzu keine Änderungsanträge.

Art. 18 Abs. 3
3) Im Sinne dieses Artikels gilt folgendes nicht als Werbung: **- Hinweise des Fernsehveranstalters auf eigene Programme und auf Begleitmaterialien, die direkt von diesen Programmen abgeleitet sind;** **- Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit und kostenlose Spendenaufrufe zu Wohlfahrtszwecken.**

4.3.4.11 Erkennbarkeit und Dauer von Teleshopping-Sendungen

Der neu eingeführte *Artikel 18a* soll dem Schutz des Fernsehzuschauers dienen. Er regelt die Unterscheidung zwischen Teleshopping und anderen Sendungen. Im Vorschlag von 1995 machte die **Kommission** dazu einen ersten Vorschlag. Demnach sollen Teleshoppingsendungen und -spots eindeutig erkennbar sein und sich von anderen Sendungen des Programms durch optische und/oder akustische Mittel deutlich unterscheiden (Abs. 1).[814] Das **Europäische Parlament** machte in seiner legislativen Entschließung vom **Februar 1996** zu diesem Absatz einige Vorschläge:[815]

- Teleshopping-Sendungen sollen durch die Präsentationsmethode sowie die Art und Anzahl der angebotenen Produkte klar als solche erkennbar sein.

[812] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 43
[813] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 58
[814] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 51 u. 66
[815] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 109

- Sie sollen sich derart von den anderen Programmen einschließlich Werbesendungen unterscheiden, daß jede Umgehung der Werbevorschriften ausgeschlossen werden kann.
- Sie sollen zu den Bestimmungen des Art. 4 Abs. 3 (europäische Programme) beitragen.
- Sie sollen nicht durch Werbung unterbrochen werden dürfen und keine Werbesequenzen eingefügt werden.

Die **Kommission** ging aber im **Mai 1996** auf keinen dieser Vorschläge ein. Jedoch änderte sie in ihrem Vorschlag den ursprünglich eingebrachten Text und strich das Wort „Teleshopping-Spots". Weiters fügte sie an dieser Stelle neu eine Bestimmung zur Mindestdauer einzelner Teleshopping-Fenster und die Bestimmungen nach Art. 18b Abs.1 des Vorschlages von 1995 über die Gesamtdauer von Teleshopping ein. So sollen Teleshopping-Fenster eine Mindestdauer von 15 Minuten haben. Ihre Gesamtsendedauer soll 3 Stunden pro Tag nicht überschreiten.[816] Im neuen Richtlinientext ist dieser Absatz aber wegen der Neudefinition von Abs. 2 inhaltlich auf die Dauer von Teleshopping-Sendungen begrenzt.

Art. 18a Abs. 1
(1) Teleshopping-Fenster, die von einem Programm gesendet werden, das nicht ausschließlich für Teleshopping bestimmt ist, müssen eine Mindestdauer von 15 Minuten ohne Unterbrechung haben.

Zwischen Abs. 1 und 2 sollte nach dem Kommissionsvorschlag vom Dezember 1996 noch *Abs. 1a* eingefügt werden. Hier berücksichtigt die Kommission einen Vorschlag des Parlaments aus erster Lesung. Teleshopping-Sendungen sollen sich derart von den anderen Programmteilen einschließlich Werbung unterscheiden, daß eine Umgehung der Werbevorschriften der Richtlinie nicht möglich ist.[817] Dieser Absatz wurde jedoch nicht in den Richtlinientext von 1997 aufgenommen.

Da Abs. 1 inhaltlich auf die Dauer von Teleshopping-Fenstern begrenzt worden ist und der geplante Art. 18b (Gesamtdauer von Teleshopping) nicht in die Richtlinie auf-

[816] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 43-44
[817] vgl. Europäische Kommission (1996b), S. 22

genommen wird, legt nun Abs. 2 die Gesamtdauer von Teleshopping-Fenstern, deren Erkennbarkeit und als neue Bestimmung deren Anzahl fest.

Da die **Kommission** die Gesamtdauer von Teleshopping-Fenstern im Vorschlag von 1995 in Art. 18b Abs. 1 führte, schlug für Art. 18a Abs. 2 eine Bestimmung vor, die die Verbraucher besser schützen sollte. So sollen Teleshopping-Sendungen der „Richtlinie des Rates zum Verbraucherschutz beim Abschluß von Verträgen im Fernabsatz“ entsprechen[818] Das **Europäische Parlament** (erste Lesung, **Februar 1996**) schlug sogar noch eine Ausweitung des Verbraucherschutzes vor. Teleshopping-Sendungen sollen zusätzlich der „Richtlinie des Rates über irreführende Werbung“ entsprechen. Weiter sollen die Mitgliedstaaten den Wahrheitsgehalt dieser Sendungen alle zwei Jahre überprüfen und die Ergebnisse dem Bericht über die Erfüllung der Quotenregelung beilegen.[819]

Wie bei Abs. 1 fanden auch diese Vorschläge des Parlaments keine Berücksichtigung durch die **Kommission**. Diese änderte ihre Meinung und strich im Vorschlag vom **Mai 1996** Abs. 2 zur Gänze.[820] Diese ersatzlose Streichung von Abs. 2 durch die Kommission kam dem Rat recht. Nach dem Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** wurde dieser Absatz mit neuem Inhalt wieder eingeführt. Dieser legt hier nun die Anzahl von Teleshopping-Fenstern, ihre Gesamtdauer und ihre Erkennbarkeit fest. Es dürfen nicht mehr als acht Teleshopping-Fenster täglich gesendet werden, ihre Gesamtdauer darf zusammen 3 Stunden nicht überschreiten, und sie müssen optisch und akustisch erkennbar sein.[821] Damit überführte der Rat zwei Bestimmungen, die die Kommission im Mai 1996 für Art. 18a Abs.1[822]vorgesehen hatte, nämlich jene zur Gesamtdauer und jene zur Erkennbarkeit, in den nun freigewordenen Abs. 2 und verband sie dort mit einer Bestimmung zur Anzahl der Teleshopping-Fenster. Die Regelungen zur Dauer und zur Anzahl konnten aber nicht die bei Gelegenheit der ersten Lesung geäußerten Wünsche des **Parlaments** befriedigen, und so schlug dieses in der Zweiten

---

[818] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 51 u. 66
[819] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 109
[820] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 43-44
[821] vgl. Rat zit.n. Empfehlung (...), (1996), S. 16
[822] Im Kommissionsvorschlag von (1995), wird die Bestimmung über die Gesamtdauer von Teleshopping-Fenstern noch im neuen Art. 18b geführt.

Lesung (**November 1996**) erneut[823]eine Verringerung der Teleshopping-Fenster (nur 4) und deren Gesamtdauer (2 Stunden) vor. Diese Vorschläge des Parlaments fanden aber keine Berücksichtigung. Der **neue Richtlinientext** entspricht also der Formulierung des Rates vom Juli 1996. In der nachstehenden Abbildung wird Entstehung von Art. 18a Abs. 2 zur besseren Übersicht dargestellt.

	Erkennbarkeit von Teleshopping	*Gesamtdauer von Teleshopping*	*Höchstanzahl von Teleshopping-Fenstern*
Kommission 1995	Art. 18a Abs. 1	Art. 18b Abs. 1	
Kommission 1996	Art. 18a Abs. 1	Art. 18a Abs. 1	
Rat 1996	Art. 18a Abs. 2	Art. 18a Abs. 2	Art. 18a Abs. 2
Richtlinie 1997	Art. 18a Abs. 2	Art. 18a Abs. 2	Art. 18a Abs. 2

Abbildung 11: Entstehung Art. 18a Abs. 2

Diese Neufassung der Bestimmung über die Dauer von Teleshopping(-Fenstern) stellt eine Ausdehnung der Teleshoppingzeiten (3 Stunden) im Vergleich zur alten Fassung der Richtlinie (eine Stunde) dar. Obwohl diese neuen Bestimmungen als Vorteile für kommerzielle Fernsehanbieter zu sehen sind, zeigt sich Andreas SCHARDT, ein Vertreter der ACT, nicht damit einverstanden. Er sieht dafür keine plausiblen Gründe und hält eine völlige Aufhebung der Zeitgrenze für besser.

Art. 18a Abs. 2
Es sind höchstens acht solcher Fenster täglich zulässig. Ihre Gesamtsendedauer darf drei Stunden pro Tag nicht überschreiten. Die Fenster müssen optisch und akustisch klar als Teleshopping-Fenster gekennzeichnet sein.

4.3.4.12 Teleshopping-Kanäle und Eigenwerbekanäle

Art. 19 der FSRL von 1989 sieht vor, daß die Mitgliedstaaten für Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterliegen, bezüglich der Dauer von Werbung strengere Maßnahmen erlassen dürfen. Da jedoch die Bestimmungen über „strengere Maßnahmen" im neugefaßten Art. 3 zusammengeführt worden sind, wird dieser Art. der FSRL 1989 aufgehoben. Die Stelle selbst bleibt aber erhalten; Art. 19 wird nun dafür benutzt,

[823] Das Parlament schlug bereits in Erster Lesung nur eine Gesamtdauer von zwei Stunden sowie die Begrenzung der Teleshopping-Fenster auf vier vor, bezog sich damals aber auf Art. 18b des Kommissionsvorschlages von 1995.

spezielle Anwendungsbestimmungen für Teleshoppingsender unterzubringen. Analoge Bestimmungen für Eigenwerbekanäle gelangen in den neuen Art. 19a.

Die Bestimmung, daß Teleshopping-Kanäle von der zeitlichen Begrenzung von Teleshopping im Rahmen der Richtlinie ausgenommen seien sollen, war im Textvorschlag der **Kommission 1995** noch in Art. 18b Abs. 2 geführt. Erst im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurden diese Regelung als Art. 19 geführt und präzisiert. So sollen Werbe-/Teleshoppingkanäle von den Bestimmungen der Art. 18 (Sendezeit für Werbe- uns Teleshopping-Spots) und 18a (Dauer von Teleshopping-Fenstern) ausgenommen werden.[824] Der **Rat** der Kulturminister änderte in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** den Textvorschlag der Kommission. Er legt fest, daß die Ausnahmebestimmungen des Art. 19 nur für Teleshoppingsender gelten. Zu den Ausnahmen gehören die Anwendung des Kapitel III (Förderung und Verbreitung europäischer Programme) und die Anwendung von Art. 18 Abs. 2 (Anteil von Werbe- und Teleshopping-Spots pro Stunde) der Richtlinie. Werbung ist nach den Bestimmungen von Art. 18 Abs. 1 zulässig (Anteil der Werbung an der täglichen Sendezeit).[825] Das Parlament hat hier keine Änderungen vorgeschlagen.

Art. 19
Die Kapitel I, II, IV, V, VI, VI a und VII gelten entsprechend für reine Teleshoppingsender. Bei diesen Sendern ist Werbung im Rahmen der täglichen Beschränkungen gemäß Artikel 18 Absatz 1 zulässig. Artikel 18 Absatz 2 findet keine Anwendung.

Der neue *Art. 19a*, der die Anwendbarkeit der Richtlinie für Eigenwerbekanäle regelt, ging auf eine Initiative Großbritanniens zurück. Der **Kulturministerrat** (Gemeinsamer Standpunkt, **Juli 1996**) legt wie schon für Teleshoppingsender, spezielle Bestimmungen für Eigenwerbekanäle fest.[826] Es sollen hier andere Formen der Werbung zulässig sein, soweit sie den Bestimmungen von Art. 18 Abs. 1 und 2 (Anteil der Werbung an der täglichen Sendezeit und Anteil der Werbung pro Stunde) entspre-

[824] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 44 u. 7
[825] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 59
[826] vgl. Knothe/Bashayan (1997), S. 855

chen[827] Dieser Vorschlag ist vom Parlament ohne Änderungsanträge angenommen worden.

Art. 19a
Die Kapitel I, II, IV, V, VI, VI a und VII gelten entsprechend für reine Teleshoppingsender. Bei diesen Sendern ist Werbung im Rahmen der täglichen Beschränkungen gemäß Artikel 18 Absatz 1 zulässig. **Artikel 18 Absatz 2 findet keine Anwendung.**

4.3.4.13 Fernsehwerbung und Teleshopping für das eigene Hoheitsgebiet

In *Art. 20 der FSRL von 1989* wurde festgelegt, daß die Mitgliedstaaten für Sendungen, die *ausschließlich* für ihr eigenes Hoheitsgebiet bestimmt sind, andere Bestimmungen als in Art. 11 Abs. 2 bis 5 (Fernsehwerbung) und Art. 18 (Dauer von Werbesendezeit und Teleshopping) erlassen können. Diese Regelung ging auf eine Initiative der italienischen Delegation zurück.[828] Nach dem **Kommissionsvorschlag** von **1995** sollte in den Wortlaut des Art. 20 „und 18a“ eingefügt werden.[829] Mit dieser Änderung weitete sich der Anwendungsbereich dieses Artikels auch auf Teleshopping-Fenster aus, für die erst im Zuge der Revision der Richtlinie eigene Bestimmungen festgelegt werden (vgl. oben).

Das **Europäische Parlament** schlug hier in seiner legislativen Entschließung **vom Februar 1996** Änderungen zum Kommissionstext vor. So soll der Passus „ausschließlich für ihr eigenes Hoheitsgebiet“ durch eine Formulierung ersetzt werden, die auf lokale und regionale Fernsehveranstalter abzielt.[830] Die **Kommission** trug im Vorschlag von 1996 diesem Änderungswunsch des Parlaments teilweise Rechnung. So ersetzte sie den Passus „ausschließlich für ihr eigenes Hoheitsgebiet“ durch die Formulierung „für ein lokales Publikum“.[831] Der **Rat** akzeptierte in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** diesen Textvorschlag der Kommission vom Mai (1996), nicht. Er bezog sich auf ihren Text von 1995.[832] Der neue Richtlinientext hält sich so-

[827] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 59
[828] vgl. Maggiore (1990), S. 36
[829] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 52 u. 67
[830] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 110
[831] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 8
[832] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 59

mit an den Kommissionsvorschlag von 1995. Damit wird der Anwendungsbereich des Artikels auf Teleshopping-Fenster ausgedehnt.

Art. 20
Unbeschadet des Artikels 3 können die Mitgliedstaaten für Sendungen, die ausschließlich für ihr eigenes Hoheitsgebiet bestimmt sind und weder unmittelbar noch mittelbar in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten öffentlich empfangen werden können, unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts andere als die in Artikel 11 Absätze 2 bis 5 und in den Artikeln 18 **und 18a** festgelegten Bedingungen vorsehen.

4.3.4.14 Bilanz des Prozesses der Politikformulierung

Bereits bei der *Entstehung* der FSRL von 1989 waren manche Bestimmungen über die Werbung heftig umstritten. Während beim Verbot der Tabakwerbung für das Fernsehen eine schnelle Einigung erzielt werden konnte, war der *Anteil der Werbung* an der gesamten Sendezeit heftig umstritten. Die Association for Commercial Television argumentierte, daß hier keine Regelungen notwendig seien und der Ermessensspielraum bei den Fernsehveranstaltern liegen sollte. Diese Position wurde auch von der britischen, deutschen und luxemburgischen Regierung vertreten. Für eine restriktivere Regelung traten der WSA und die niederländische Regierung ein. Der Anteil von 15% (Richtlinie 1989) stellt einen Kompromiß dar.

Ein weiterer Streitpunkt bei den Bestimmungen über die Werbung war die Frage, ob *Werbeunterbrechungen* zulässig seien. Für die Unterbrechung von Spielfilmen durch Werbung sprach sich Großbritannien aus, Deutschland war dagegen. Die britische Position wurde auch von der europäischen Werbeindustrie unterstützt, welche eine Lobbying-Kampagne gestartet hatte, die zweifelsfrei den Weg für Werbeunterbrechungen ebnete. Die entsprechende Regelung stellte einen Kompromiß zwischen den Positionen Deutschlands und Großbritanniens dar. Insgesamt bezeugen aber die Werberegelungen einen Sieg der Werbeindustrie und der kommerziellen Fernsehveranstalter.[833]

Im Zuge der *Revision* der FSRL wurden die Bestimmungen zu Werbung, Teleshopping und Sponsoring gelockert. Zum einen wurde für die Berechnung der möglichen Anzahl der Unterbrecherwerbung das *Brutto-Prinzip* in der Richtlinie festgelegt, zum anderen wurde die Dauer der Werbung von 15 auf 20% ausgedehnt. Ferner gelten nun

[833] vgl. Humphrey (1996), S. 274 u. 276

die Eigenwerbung der Fernsehveranstalter, Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit und kostenlose Spendenaufrufe zu Wohlfahrtszwecken nicht als Werbung. Mit der Aufnahme des *Teleshoppings* wurde einer neuen Entwicklung Rechnung getragen. Mit dem neuen Art. 18a werden Teleshopping-Fenster genauer definiert, und im neuen Art. 19 werden die Regelungen für reine Teleshopping-Kanäle festgelegt, wobei für diese Sender der Höchstanteil von 20% pro Stunde für Werbespots und Teleshopping-Spots keine Gültigkeit besitzt.

Begrüßt wird die Liberalisierung der Werbe- und Teleshoppingregelungen im Zuge der Revision der FSRL von Kurt FALTLHAUSER, dem Leiter der Bayerischen Staatskanzlei. Dennoch fordert er weiter abbauende Maßnahmen, da vor allem die privaten Fernsehveranstalter, die sich über Werbung finanzieren, „ausreichende Gestaltungsräume" brauchten, um die wesentlich teureren europäischen Produktionen finanzieren zu können. Als einzige „Regelung" schlägt er das Vertrauen in die Marktgesetze und Selbstbeschränkungen der Anbieter vor.[834]

Hinsichtlich des *Sponsorings* ist zu bemerken, daß das generelle Sponsor-Verbot nur mehr für Hersteller von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen gilt. Pharmazeutische Unternehmen dürfen nun über den Namen bzw. das Image ihres Unternehmens Fernsehsendungen sponsern. Für Hans-Peter SIEBENHAAR ist die FSRL zu ungenau bei den Regelungen zum Sponsoring. Er führt dazu aus, daß die Bestimmungen zu Werbung und Sponsoring so gestaltet sind, daß davon ausgegangen wird, daß das Fernsehen zum größten Teil bzw. allein aus Werbung finanziert wird, was einen Vorteil für die kommerziellen Fernsehveranstalter bringt.[835]

Insgesamt betrachtet zeigt sich, daß die neuen Bestimmungen eine Liberalisierung der Regelungen von 1989 sind. Die verschärfenden Vorschläge des Parlaments wurden abgelehnt, im wesentlichen konnten sich die liberalen Vorschläge der Kommission und die ähnliche Haltung des Rates durchsetzen.

4.3.5 Schutz von Minderjährigen und der öffentlichen Sicherheit

Art. 22 der FSRL 1989 legt die Bestimmungen für den Schutz von Minderjährigen fest: Die Mitgliedstaaten werden dazu verpflichtet, mit "angemessenen Maßnahmen" zu gewährleisten, daß Sendungen inländischer Fernsehveranstalter „keine Programme

[834] vgl. Faltlhauser (1997), S. 13
[835] vgl. Siebenhaar (1994), S. 120-121

enthalten, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen schwer beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen". „Es sei denn, es wird durch die Wahl der Sendezeit oder durch sonstige technische [z.B. Programmverschlüsselung] Maßnahmen dafür gesorgt, daß diese Sendungen von Minderjährigen im Sendebereich üblicherweise nicht wahrgenommen werden" können.

Im **Richtlinienentwurf** von **1986** waren die Mitgliedstaaten noch dazu verpflichtet, alle inländischen Programme vor der Ausstrahlung zu überprüfen, um ihre Ausstrahlung zu verhindern, falls sie Jugendlichen Schaden zufügen können.[836] Art. 22 der Richtlinie von 1989 wurde im **Kommissionsvorschlag** von **1995** inhaltlich geringfügig abgeändert und in zwei Absätze geteilt. Im neuen Absatz 1 sollen nach dem Satzteil „um zu gewährleisten, daß Sendungen", die Worte „einschließlich der Trailer" eingefügt werden. Im neuen Absatz 2, der dem 2. Satz des alten Richtlinientextes entspricht, soll das Wort „wahrgenommen" durch die Worte „nicht gesehen oder gehört" ersetzt werden.[837]

Das **Europäische Parlament** schlug in erster Lesung (**Februar 1996**) Änderungen zum Textvorschlag der Kommission für die Abs. 1 und 2 vor, die den Jugendschutz verbessern sollten. Für Abs. 1 fordert das Parlament:[838] Es sollen „rechtswirksame" Maßnahmen eingesetzt werden, die den Jugendschutz garantieren sollten. Fernsehveranstalter mit allgemein orientierten Programmen sollen dazu angehalten werden, eine eigene Sendeleiste für Kinder in ihr Programm einzubauen, die den Bestimmungen zum Schutz von Minderjährigen entspricht. Für Abs. 2 fordert es:

- Im Passus „gesehen oder gehört" soll „oder" durch „und" ersetzt werden.
- Jene Programmteile, die die „körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinflussen können" sollen ausschließlich während eines bestimmten Zeitraumes erlaubt werden. Diese Teile sollen dauerhaft durch akustische und optische Signale gekennzeichnet werden.

Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** trug die Kommission einem Vorschlag des Parlaments teilweise Rechnung. Jene Programme, die nicht für Jugendliche geeignet sind, sollen durch optische bzw. akustische Signale gekennzeichnet werden; dabei

---

[836] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1986), Artikel 22
[837] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 67
[838] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 110

stellt sie den Mitgliedstaaten eine dauerhafte Kennzeichnung frei. Weiters streicht sie die 1995 eingefügten Worte „einschließlich der Trailer“ und ändert die Kapitelüberschrift in “Jugendschutz und öffentliche Ordnung”.[839] Der **Rat** nahm in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** die Formulierung der Kommission von 1996 für diesen Artikel grundsätzlich an. So schwächt er die Kennzeichnungspflicht ab und führt diese im neuen Abs. 3.[840]

Das **Europäische Parlament** schlug im Beschluß vom **November 1996** Änderungen am Text des Rates vor. So sollen die Worte „einschließlich der Trailer“, die die Kommission im (1996), gestrichen hat, wieder eingefügt werden. Ferner soll Abs. 1 auch auf Werbespots ausgedehnt werden.[841] Der Passus hinsichtlich der *Trailer* wurde von der **Kommission Dezember 1996** in Abs. 1 eingefügt.[842] Im neuen Richtlinientext entfällt die Ausdehnung des Jugendschutzes auf Trailer.

Art. 22
(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um zu gewährleisten, daß Sendungen von Fernsehveranstaltern, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, keiner**lei** Programme enthalten, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen **ernsthaft** beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen. **(2) Die Maßnahmen gemäß Absatz 1 gelten auch für andere Programme, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können, es sei denn, es wird durch die Wahl der Sendezeit oder durch sonstige technische Maßnahmen dafür gesorgt, daß diese Sendungen von Minderjährigen im Sendebereich üblicherweise nicht gesehen oder gehört werden. (3) Werden derartige Programme in unverschlüsselter Form gesendet, so sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß ihre Ausstrahlung durch akustische Zeichen angekündigt oder durch optische Mittel während der gesamten Sendung kenntlich gemacht wird.**

Das **Europäische Parlament** machte in Erster Lesung (**Februar 1996**) zum Jugendschutz noch weitergehende Vorschläge. So sollen die Fernsehveranstalter „Gremien der Selbstkontrolle“ (Art. 22 Abs. 2a) einführen, die überprüfen, welche Sendungen für Minderjährige zuzulassen sind.[843] Dieser Vorschlag wurde weder von der

---

[839] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 44
[840] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 59
[841] vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 10
[842] vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 24
[843] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 110

Kommission noch vom Rat berücksichtigt. Weiter schlug es in seiner legislativen Entschließung vom **Februar 1996** eine Kodierung zum Schutz der Minderjährigen vor. Dieser Wunsch sollte noch vor dem von der Kommission vorgeschlagenen Art. 22a und b als Zusatzartikel -22a geführt werden. So sollen die Fernsehveranstalter verpflichtet werden, daß die Programme gemäß den Bestimmungen zum Schutz von Minderjährigen eine Kodierung erhalten (Art. –22a Abs.1), und es sollen alle im Gemeinschaftsgebiet erhältlichen Fernsehgeräte mit einer Vorrichtung zur Filterung von Programmen ausgestattet sein (V-Chip, Art. –22a Abs. 2).[844]

Weder die **Kommission** im **Mai 1996** noch der **Rat** im **Juli 1996** berücksichtigte diesen Änderungsantrag. Gegen den sog. V-Chip wurde im Rat argumentiert, daß die mechanischen Voraussetzungen nicht vorhanden sein würden, daß das Ziel damit nicht erreicht werden könnte und daß die Entscheidungshoheit in kulturellen Fragen Sache der Mitgliedstaaten wäre.[845] Ferner wurde befürchtet, daß die Einführung eines derartigen Chips die Fernsehveranstalter ermutigen könnte, Gewaltsendungen vermehrt zu senden und in der Folge die Verantwortung auf die Zuseher resp. Eltern übertragen werden würde.[846] Das **Europäischen** Parlament brachte jedoch im Beschluß vom **November 1996** diesen Änderungsantrag nochmals ein.[847] Im **Vermittlungsausschuß** konnten sich die Vertreter von Rat und Europäischen Parlament darauf einigen, die Einführung des sog. V-Chip erst einmal zu verschieben. Das Parlament hat hier dem Text des neuen Art. 22b zugestimmt, der eine Studie zu dieser Thematik vorsieht, die von der Kommission in Auftrag zu geben ist.[848]

Der neue Art. 22a des **Kommissionsvorschlages** von **1995** sollte den Jugendschutz um eine public order-Klausel erweitern. Die Mitgliedstaaten sollen dazu verpflichtet werden, dafür „Sorge zu tragen, daß die Sendungen nicht zu Haß aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufstacheln".[849]

Das **Europäische Parlament** schlug in Erster Lesung (**Februar 1996**) vor, die Worte „sozialer oder politischer Ideologie" einzufügen.[850] Dieser Vorschlag wurde al-

844 vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 111
845 vgl. Die Presse Online vom 18.12.1996
846 vgl. Traimer (1996), S. 222
847 vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 10
848 vgl. Rapid Text File (1997), S. 3
849 vgl. Europäische Kommission (1995), S. 67-68
850 vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 111

lerdings von der **Kommission** im Vorschlag vom **Mai 1996** nicht berücksichtigt.[851] Der **Rat** akzeptierte im Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** den Textvorschlag der Kommission vom Mai 1996.[852] Das **Europäische Parlament** schlug in zweiter Lesung im **November 1996** erneut vor, die Worte „sozialer oder politischer Ideologie (...) Weltanschauung" aufzunehmen.[853] In den neuen Richtlinientext wird dieser Passus jedoch nicht aufgenommen.

Mit der Einführung dieses neuen Art. 22a wurde also eine public order-Klausel in die FSRL aufgenommen. Die Kommission hatte zuerst Bedenken geäußert, weil eine derartige Regelung nicht in ihrer Kompetenz liegt, da sie in Programmgrundsätze eingreift. Diese Bedenken scheinen jetzt überwunden.[854]

Art. 22a FSRL 1997
Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß die Sendungen nicht zu Haß aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufstacheln.

Mit dem neuen Art. 22b ihres **Vorschlages** von **1995** reagierte die Kommission auf die sich häufende Gewaltdarstellung im Fernsehen, indem sie darauf hinwies, daß die Bestimmungen der Artikel 22 und 22a (Jugendschutz, public order-Klausel) in dem vorgesehenen Bericht (Artikel 26, Bericht über die Anwendung der Richtlinie) besondere Bedeutung beigemessen werden würde.[855]

Im **Kommissionsvorschlag** vom **Mai 1996** wurde eine Überprüfung der Maßnahmen zum Jugendschutz durch die Kommission festgelegt. Demnach soll sie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten prüfen, ob die Maßnahmen zum Jugendschutz bei der Kontrolle des Fernsehverhaltens von Jugendlichen durch Eltern oder Erziehungsberechtigte greifen (Art. 22b Abs. 2).[856] Im Gemeinsamen Standpunkt des **Rates** vom **Juli 1996** legte dieser fest, daß die Überprüfung der Maßnahmen durch eine Studie geschehen soll.[857] Im **Vermittlungsausschuß** einigten sich Rat und Parlament darauf, daß auch die Einführung des V-Chip Gegenstand der Studie sein soll.

[851] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 45
[852] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 59
[853] vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 11
[854] vgl. Traimer (1996), S. 222
[855] vgl. Europäische Kommission (1995), S. 67-68
[856] vgl. Europäische Kommission (1996a), S. 46
[857] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 59

Art. 22b
(1) Die Kommission mißt der Anwendung der Bestimmungen dieses Kapitels in dem in Artikel 26 vorgesehenen Bericht besondere Bedeutung bei. **(2) Die Kommission führt binnen eines Jahres nach Veröffentlichung dieser Richtlinie zusammen mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eine Untersuchung der möglichen Vor- und Nachteile weiterer Maßnahmen durch, die den Eltern oder Aufsichtspersonen die Kontrolle der Programme, die von Minderjährigen gesehen werden können, erleichtern sollen. In dieser Untersuchung wird unter anderem die Zweckmäßigkeit folgender Punkte geprüft:** **die Vorschrift, daß neue Fernsehgeräte mit einer technischen Vorrichtung versehen sein müssen, damit Eltern oder Aufsichtspersonen bestimmte Programme herausfiltern können;** **Festlegung geeigneter Bewertungssysteme;** **Förderung einer Politik zugunsten des familienfreundlichen Fernsehens sowie weitere pädagogische und Aufklärungsmaßnahmen;** **Berücksichtigung der innerhalb und außerhalb Europas gewonnenen Erfahrungen auf diesem Gebiet sowie Einholung der Standpunkte von betroffenen Kreisen wie Fernsehveranstaltern, Produzenten, Pädagogen, Mediensachverständigen und einschlägigen Verbänden.**

Im Vergleich zum ursprünglichen Text der FSRL wurde demnach für das Kapitel „Schutz Minderjähriger und öffentliche Ordnung", wie es jetzt heißt, nicht wesentlich geändert. Die Änderungen bestehen im wesentlichen in einer besseren Übersichtlichkeit der Bestimmungen durch die Aufspaltung des alten Textes in mehrere Absätze bzw. Artikel. Der vom Parlament geforderte V-Chip wurde nicht in die Richtlinie aufgenommen, die Kommission soll lediglich eine Studie zu dieser Thematik in Auftrag geben. Neu an der Richtlinie ist die Einführung einer public order-Klausel, die sich gegen ethnische und religiöse Diskriminierung wendet.

4.3.6 Recht auf Gegendarstellung

Art. 23 der Richtlinie von 1989 legt Bestimmungen für das Gegendarstellungsrecht fest. Jeder, dessen Interessen - besonders Ehre und Ansehen - aufgrund einer Behauptung falscher Tatsachen in Mitleidenschaft gezogen wurden, hat unabhängig von seiner Nationalität ein Recht auf Gegendarstellung „oder gleichwertiger Maßnahmen" (Abs. 1). Dies gilt für alle in der EG ansässigen Veranstalter (Abs. 2). Der **Richtlinienentwurf** von **1986** enthielt noch kein Gegendarstellungsrecht.

Das **Parlament** schlug in erster Lesung (**Februar 1996**) vor, das Gegendarstellungsrecht zu verschärfen. So soll dessen Inanspruchnahme in einem festgelegten Zeitraum ohne Behinderung möglich sein.[858] Im **Vorschlag** vom **Mai 1996** trug die Kommission diesem Vorschlag Rechnung und führte selbst noch eine weitergehende Bestimmung dazu ein. Die Gegendarstellung soll in der gleichen Weise wie die zuvor ausgestrahlte Sendung erfolgen. Im Gemeinsamen Standpunkt der **Kulturminister** vom **Juli 1996** wird der Textvorschlag der Kommission weitgehend akzeptiert, wenn auch mit formalen Abänderungen.[859]

Art. 23
(1) Unbeschadet der übrigen von den Mitgliedstaaten erlassenen zivil-, verwaltungs- oder strafrechtlichen Bestimmungen muß jede natürliche oder juristische Person, deren berechtigte Interessen - insbesondere Ehre und Ansehen - aufgrund der Behauptung falscher Tatsachen in einem Fernsehprogramm beeinträchtigt worden sind, unabhängig von ihrer Nationalität ein Recht auf Gegendarstellung oder gleichwertige Maßnahmen beanspruchen können. **Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß die tatsächliche Ausübung des Rechts auf Gegendarstellung oder gleichwertige Maßnahmen nicht durch Auferlegung unbilliger Bestimmungen oder Bedingungen behindert wird. Die Gegendarstellung muß innerhalb einer angemessenen Frist nach Eingang des begründeten Antrags zu einer Zeit und in einer Weise gesendet werden, die der Sendung, auf die sich der Antrag bezieht, angemessen sind.** (2) Das Recht auf Gegendarstellung oder gleichwertige Maßnahmen gelten in bezug auf alle Fernsehveranstalter, die der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterworfen sind. (3) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen zur Ausgestaltung dieses Rechts oder dieser Maßnahmen und legen das Verfahren zu deren Wahrnehmung fest. Sie sorgen insbesondere dafür, daß die Frist für die Wahrnehmung des Rechts auf Gegendarstellung oder gleichwertiger Maßnahmen ausreicht und daß die Vorschriften so festgelegt werden, daß dieses Recht oder diese Maßnahmen von den natürlichen oder juristischen Personen, deren Wohnsitz oder Niederlassung sich in einem anderen Mitgliedstaat befindet, in angemessener Weise wahrgenommen werden können. (4) Der Antrag auf Gegendarstellung oder gleichwertige Maßnahmen kann abgelehnt werden, wenn die in Absatz 1 genannten Voraussetzungen für eine solche Gegendarstellung nicht vorliegen, die Gegendarstellung eine strafbare Handlung beinhaltet, ihre Sendung den Fernsehveranstalter zivilrechtlich haftbar machen würde oder wenn sie gegen die guten Sitten verstößt. (5) Bei Streitigkeiten über die Wahrnehmung des Rechts auf Gegendarstellung oder gleichwertiger Maßnahmen ist eine gerichtliche Nachprüfung zu ermöglichen.

[858] vgl. Europäisches Parlament (1996a), S. 112
[859] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 59

Vom **Rat** selbst ging ebenfalls eine Initiative zur Verschärfung des Gegendarstelllungsrechts aus. In seinem Gemeinsamen Standpunkt vom **Juli 1996** sprach er sich im neuen Artikel 23a für die Einsetzung einer Kontaktstelle aus, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammengesetzt werden sollte (Abs. 1). Diese Kontaktstelle soll als eigenes Kapitel VIa in die Richtlinie aufgekommen werden.

In Art. 23a Abs. 2 Buchstaben a bis e werden die Aufgaben des Ausschusses aufgeführt:[860]

a) Der Ausschuß soll die Umsetzung der Richtlinie erleichtern.
b) Er soll Forum des Gedankenaustausches über die Themen der in Art. 4 Abs. 3 vorgesehenen Berichte und über die in Art. 25a vorgesehene Studie sein.
c) Er soll das Ergebnis der Konsultationen zwischen der Kommission und den Fernsehveranstaltern, Produzenten, Verbrauchern, Herstellern, Dienstanbietern und Gewerkschaften erörtern.
d) Er soll den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erleichtern.
e) Er prüft die Entwicklungen auf dem betreffenden Sektor.

Das **Europäische Parlament** schlug in zweiter Lesung im **November 1996** Änderungen zum Text des Rates und die Einführung eines neuen Buchstabens aa vor. So sollen in der Kontaktstelle auch Vertreter des Europäischen Parlaments amtieren. In die Konsultationen nach Buchstabe c sollen auch Kunstschaffende einbezogen werden. Nach dem neuen Buchstaben aa soll die Kontaktstelle auf eigenes Betreiben oder auf Antrag der Kommission eine Stellungnahme zur Anwendung der Richtlinie abgeben.[861] Die **Kommission** trug diesen Änderungswünschen in ihrer Stellungnahme vom **Dezember 1996** teilweise Rechnung. So wird das Wort „Kunstschaffende" in den Text eingefügt und der neue Buchstabe aa als Buchstabe b geführt. Entsprechend der Aufzählung der Kommission bekommen die nachstehenden Regelungen jeweils den folgenden Buchstaben, aus b wird also c usw.[862] Den Wunsch, daß auch Vertreter des Parlaments der Stelle angehören sollen, berücksichtigt die Kommission nicht.

---

[860] vgl. Rat der Europäischen Union (1996), S. 59-60
[861] vgl. Europäisches Parlament (1996d), S. 11
[862] vgl. Europäische Kommission (1996b), S. 25 u. 26

Art. 23a
(1) Es wird ein Kontaktausschuß bei der Kommission eingesetzt. Dieser Ausschuß setzt sich aus Vertretern der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammen. Den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission; der Ausschuß tagt auf Initiative des Vorsitzenden oder auf Antrag der Delegation eines Mitgliedstaats. **(2) Der Ausschuß hat folgende Aufgaben:** **a) Er erleichtert die tatsächliche Umsetzung dieser Richtlinie durch regelmäßige Konsultationen über praktische Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie, insbesondere von deren Artikel 2, sowie über alle Fragen, die einen Gedankenaustausch zweckdienlich erscheinen lassen;** **b) er gibt von sich aus oder auf Antrag der Kommission Stellungnahmen ab zur Anwendung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten;** **c) er ist das Forum für einen Gedankenaustausch über die Themen, die in den von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 1 Absatz 3 vorzulegenden Berichten behandelt werden sollen, über die Methodologie dieser Berichte, über die Ziele der unabhängigen Studie gemäß Artikel 25a, über die Evaluierung der Angebote für diese Studie und über die Studie selbst;** **d) er erörtert das Ergebnis der regelmäßigen Konsultationen, die zwischen der Kommission und Vertretern der Fernsehveranstalter, der Produzenten, der Verbraucher, der Hersteller, der Dienstanbieter, der Gewerkschaften und der Kunstschaffenden stattfinden;** **e) er erleichtert den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Lage und die Entwicklung bei den Ordnungsabhängigkeiten in bezug auf die Fernsehdienste, wobei die Politik der Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich sowie relevante Entwicklungen im technischen Bereich berücksichtigt werden;** **f) er prüft die Entwicklungen auf dem betreffenden Sektor, die einen Gedankenaustausch zweckdienlich erscheinen lassen.**

4.3.7 Schlußbestimmungen

In den Schlußbestimmungen (Art. 24 bis 29) wird folgendes festgelegt:

- Übereinkommen aus den Bereichen Telekommunikation und Fernsehen werden von der Richtlinie nicht berührt. (Art. 24)
- Die Überprüfung gemäß Art. 4 Abs. 4 findet vor dem 19. Juni 2002 statt. Dabei wird eine unabhängige Studie zu den Auswirkungen der Bestimmungen von Art. 4 berücksichtigt. (Art. 25a)

- Spätestens am 31. Dezember 2000 und anschließend alle zwei Jahre erstellt die Kommission einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie und macht ggf. Änderungsvorschläge. (Art. 26)
- Die Mitgliedstaaten, die die Adressaten der Richtlinie sind, setzen diese bis spätestens 19. Dezember 1998 um. (Art. 27 und 29)

4.4 Zusammenfassung

Die Entstehung und Verabschiedung der Fernsehrichtlinie ist im Zusammenhang mit den technischen Übertragungsmöglichkeiten Kabel und Satellit und der Deregulierung des Fernsehmarktes in den Mitgliedstaaten zu sehen, da dies zu einem unüberschaubaren Dickicht von nationalen Regelungen führte. Die Phase der Agenda-Gestaltung ließ bald erkennen, daß auch Skeptiker jedweder Regulierungen wie kommerzielle Fernsehanbieter, die Werbebranche und die werbetreibende Industrie eine Gemeinschaftsregelung, die Rechtssicherheit garantiert, für besser hielten. Von seiten der Mitgliedstaaten engagierte sich Frankreich vor allen anderen für eine Regelung und erzielte eine Einigung unter den Mitgliedstaaten. Die Phase der Politikformulierung war durch die politischen Auseinandersetzungen zwischen den ordnungspolitischen Gegenpolen *Gewährenlassen freier Marktkräfte* (Großbritannien, Luxemburg, Deutschland) und *strikte Marktregulierung* (Frankreich, Italien – ordnungspolitische Erwägungen; Belgien, Dänemark, Irland, die Niederlande – kulturpolitische Überlegungen) gekennzeichnet.

Das Politikergebnis, die Fernsehrichtlinie stellt einen Kompromiß dieses intergouvernementalen Aushandelns dar.[863]

Der ursprüngliche Ansatz, ein umfassenden Regelungswerk zu schaffen, wurde auf einen Minimalkonsens reduziert. Aber auch damit war ein Regelwerk für den Binnenmarkt der Fernsehveranstalter und –sendungen geschaffen.

Inhaltlich umfaßt die Fernsehrichtlinie Regelungen zur Förderung der europäischen Progammindustrie, ferner zu Werbung und Sponsoring, Jugendschutz sowie Gegendarstellung. Darüber hinaus ist durch das Niederlassungsprinzip die einzelstaatliche Zuständigkeit für den Fernsehveranstalter geregelt. Insgesamt betrachtet, begünstigt die Fernsehrichtlinie kommerzielle Kräfte und eine anti-protektionistische Ausrichtung

---

[863] vgl. Wagner (1994), S. 168-169

– mit anderen Worten: kommerzielle Fernsehanbieter und die Werbebranche bzw. werbetreibende Industrie. Diese zählen auch neben den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern (vertreten durch die EBU), der Programmindustrie, den Gewerkschaften (EGB) und dem Europäischen Verbraucherbüro (BEUC), den Mitgliedstaaten und den EU-Organen zu den wichtigsten Akteuren im Policy-Netz der Fernsehrichtlinie.

Obwohl die Allianzen dieser Policy sehr komplex sind, lassen sich doch zwei grundsätzliche Verbindungen ausmachen: zum einen jene, die für Deregulierung und Liberalisierung steht, zum anderen jene, die den kulturellen Aspekt des Fernsehens in den Vordergrund stellt. Zur ersteren gehören kommerzielle Fernsehanbieter und die Werbebranche bzw. werbetreibende Industrie, zur letzteren die öffentlich-rechtlichen Anbieter (EBU), die Gewerkschaften und die Programmindustrie. Bezogen auf die Europäische Kommission kann eine Verbindung zwischen der Allianz kommerzielle Fernsehanbieter/Werbung und der GD III Binnenmarkt bzw. eine solche zwischen EBU/EGB/Programmindustrie und der GD X Kultur, Information, Audiovision hergestellt werden.

1995 wurde der Revisionsprozeß der Fernsehrichtlinie eingeleitet, also die Phase der Politikneuformulierung. Als Ziele für die Neufassung der Richtlinie wurden vom Europäischen Rat und Ministerrat genannt: Weiterförderung der europäischen Programmindustrie, Unterstützung der publizistischen Vielfalt der Programmanbieter, Haftung der Mitgliedstaaten gegenüber den Sendern und Schutz der Bürger in Zusammenhang mit den neuen Diensten. Abgeschlossen war der langwierige Prozeß im Juni 1997.

Welche inhaltlichen Änderungen brachte die Revision? Neu eingeführt wurden Definitionen für „Teleshopping" und „Fernsehveranstalter". Der Versuch des Europäischen Parlaments, auch die neuen audiovisuellen Dienste in den *Rundfunkbegriff* der Fernsehrichtlinie aufzunehmen und damit diese ebenfalls unter die Regelungen zu stellen, wurde vom Ministerrat verhindert. Die Kommission unterstützte dieses Vorhaben des Parlaments, einen weiten Rundfunkbegriff (Fernsehen + neue audiovisuelle Dienste) in der Richtlinie anzuwenden, ebenfalls nicht. Mit der Beibehaltung des engen Rundfunkbegriffs (nur Fernsehen) kommt die Fernsehrichtlinie den kommerziellen Fernsehanbietern entgegen, die hier neue profitable Märkte sehen und deshalb auch während der Revision in diesem Punkt der Meinung der Kommission nahestanden. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter, die durch nationale Regelungen aus diesen

Märkten ausgeschlossen werden sollen, begrüßten hingegen den Vorstoß des Parlaments für einen weiten Rundfunkbegriff. Im Hintergrund der Entscheidung für einen engen Rundfunkbegriff steht jedoch das Bestreben, im Rahmen der Entwicklung der Informationsgesellschaft einen eigenen Binnenmarkt zu schaffen und vorerst den Markt offenzuhalten.

Im Kaptitel II der Fernsehrichtlinie ist die herausragendste Neu-Regelung der Richtlinie zu finden: die *Regelung zu Exklusivrechten*. Hier gelang es dem Parlament, eine Bestimmung in die Richtlinie einzubringen, die Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung für das sog. Free-TV „reserviert". Im Zuge des politischen Aushandelns im Vermittlungsausschuß mußte das Parlament allerdings hier von seiner ursprünglichen Forderung abweichen, um mit dem Rat einen Kompromiß erzielen zu können, da sonst die Revision gescheitert wäre. Bei dieser Regelung geht es darum, daß wichtige kulturelle und sportliche Ereignisse nicht ausschließlich im Pay-TV gezeigt werden. Das Parlament wünschte anfangs, daß die Mitgliedstaaten verpflichtend derartige Ereignisse festlegten. Begründet wurde die Regelung vom Parlament u.a. damit, daß ein Großteil der Bevölkerung Zugang zu wichtigen Ereignissen haben sollte. Es sollte ein Ausgleich zwischen öffentlichem Interesse und dem Einnahmestreben der Pay-TV-Anbieter geschaffen werden. Die Kommission stand diesem Vorhaben, das vom Parlament im Rechtsetzungsverfahren erst sehr spät eingebracht wurde, positiv gegenüber. Im Vermittlungsausschuß konnte zwischen Parlament und den Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Deutschland ein Kompromiß erzielt werden. Die Lösung sieht vor, daß die Mitgliedstaaten diese sog. Listen freiwillig erstellen können. Welche Auswirkungen (ökonomisch bzw. informationspolitisch) die Regelung haben wird, wird sich allerdings erst nach dem Abschluß der Implementation zeigen.

Der Versuch von Parlament und Kommission, die *Quotenregelung* zu verschärfen, wurde vom Rat mit Begründung, daß der Kompromiß von 1989 nicht gefährdet werden sollte, verhindert. Bei der Definition des Begriffs *Europäische Werke* wurden Kooperationen mit europäischen und nicht-europäischen Drittländern stärker berücksichtigt. Vor allem sollen Investitionen aus nicht-europäischen Drittländern angeregt werden, in der Hoffnung, daß europäische Produktionen auf diesen Märkte vermehrt präsent sein werden. Bei dieser Regelung ist anzunehmen, daß die EU dem US-amerikanischen Druck (Quotenregelung) nachgegeben hat.

Im Kapitel zu *Werbung und Sponsoring* wurden eigene Regelungen für das Teleshopping geschaffen, um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. Des weiteren wur-

de die Dauer von Werbung von 15 auf 20% angehoben und das Brutto-Prinzip in der Richtlinie festgelegt.[864] Das generelle Sponsorverbot für pharmazeutische Unternehmen wurde aufgehoben. Die neuen Bestimmungen stellen eine Liberalisierung der Regelungen von 1989 dar, die auf den liberalen Vorschlägen der Kommission und einer ähnlichen Haltung des Rates basieren.

Aus der Lockerung der Bestimmungen für Werbung, Sponsoring und Teleshopping läßt sich schließen, daß von seiten der Europäischen Union davon ausgegangen wird, daß sich Fernsehen ausschließlich über Werbung finanziert. Es hat also hier Verbesserungen für kommerzielle Fernsehveranstalter gegeben.

Da die Kommission Fernsehen als ökonomisches Gut betrachtet, folgt ihre Politik in diesem Bereich der Kommerzialisierung und Europäisierung der Fernsehlandschaft. Es geht als primär um die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes für das Fernsehen bzw. um die Schaffung einer europäischen Medienordnung. Das Schlagwort hierfür lautet: Deregulierung und Liberalisierung der Märkte. Auch die gelockerten Werbebestimmungen der FSRL und der Ausschluß der neuen Fernsehdienste aus der Richtlinie dienen eindeutig den kommerziellen Anbietern. Eine Unterstützung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, das zunehmend auch vom Europäischen Parlament berücksichtigt und gestützt wird, fand bisher von seiten der Kommission und des Rates noch nicht statt. Die Zukunft des Fernsehens als Träger kultureller Güter wird davon abhängen, inwieweit die Kommission bei ihren zukünftigen Aktivitäten die kulturelle Dimension von Fernsehen berücksichtigt, also von ihrer ökonomisch dominierten Position abweicht.

---

[864] Das Brutto-Prinzip bringt beispielsweise den deutschen kommerziellen Fernsehanbietern Mehreinnahmen von 500 Millionen DM.

5. Europäisches Wettbewerbsrecht und Mediensektor

Grundsätzlich besteht eine Interessensparallelität zwischen Wettbewerbsrecht und medienspezifischen Konzentrationsregelungen, weil Konzentrationsprozesse grundsätzlich Wettbewerb und Pluralismus gefährden können. Dennoch reicht das Wettbewerbsrecht alleine nicht aus, um Pluralismus zu gewährleisten, da die Interessensparallelität nicht vollständig ist. So hat das Wettbewerbsrecht allein die Aufgabe, den (ökonomischen) Wettbewerb zwischen den Unternehmen zu schützen, während medienspezifische Regelungen (inhaltlichen) Pluralismus ermöglichen sollen. Dies führt dazu, daß manche Entwicklungen gemessen am Wettbewerbsrecht als unproblematisch erscheinen, jedoch nach dem Gesichtspunkt des Pluralismus bedenklich sind. So kann Cross-ownership im Medienbereich nach dem Wettbewerbsrecht aufgrund der engen Definition der Märkte unbedenklich sein, jedoch nach dem Ziel des Pluralismus Probleme aufwerfen (Meinungsmacht).[865]

Das Europäische Wettbewerbsrecht hat grenzüberschreitenden Charakter, gilt gemeinschaftsweit und ist unmittelbar anwendbar.[866] Es kennt keine medienspezifischen Regelungen, d.h. publizistischer Einfluß des Medienunternehmens A auf das Medienunternehmen B, beispielsweise durch Minderheitsbeteiligungen, wird nicht berücksichtigt.[867]

5.1 Art. 85, 86 EGV

Die Anwendung der Art. 85, 86 im Medienbereich betreffen die vor- und nachgelagerten wirtschaftlichen Aktivitäten der Medienunternehmen.[868] Dazu gehören u.a. die Beschaffung und Verwertung von Senderechten, die Programminformation oder der Verkauf von Werbezeit.[869] Die Programmtätigkeit als solche wird nicht vom Wettbewerbsrecht erfaßt, d.h. nicht als Marktverhalten gedeutet und nicht kartellrechtlich geprüft.[870]

In Art. 85 wird das Kartellverbot nach dem EGV beschrieben. Demgemäß „sind Unternehmensvereinbarungen und abgestimmte Verhaltensweisen (z.B. Preisabsprachen, Aufteilung der Märkte), die wettbewerbsbehindernd, -einschränkend oder

865 vgl. Brühann (1995), S. 56-57
866 vgl. Dörr (1991), S. 260
867 Wagner (1992), S. 2
868 vgl. Fröhlinger (1993), S. 104
869 vgl. Holznagel (1996), S. 162
870 vgl. Dörr (1991), S. 261

-verfälschend (...) sind“[871], verboten. Art. 85 zielt also nur auf Verhaltensweisen von Unternehmen ab, nicht auf Unternehmenszusammenschlüsse. Es geht um die Qualität des Planungs- und Entscheidungsprozesses der Wettbewerbsteilnehmer, nicht um die Quantität.[872]

Sind an einem Rundfunkveranstalter *nur* Medienunternehmen „beteiligt“, dann handelt es sich nach der Spruchpraxis der Kommission um ein kooperatives Gemeinschaftsunternehmen, da die Veranstalter Gemeinschaftsunternehmen auf einem vorgelagerten, nachgelagerten oder benachbarten Markt sind. Gemeinschaftsunternehmen von Wettbewerbern, um die es sich hier handelt, sind nach dieser Bestimmung im Regelfall nichtig.[873] Unter Nichtigkeit wird verstanden, daß „eine nach dieser Vorschrift nichtige Vereinbarung in den Rechtsbeziehungen zwischen den Vertragspartnern keine Wirkung erzeugt und Dritten nicht entgegengehalten werden kann. Vereinbarungen, die gegen Art. 85 Abs. 1 verstoßen, sind von Anfang an nichtig.“[874]

Einzelfreistellungen nach Art. 85 Abs. 3 wurden von der Kommission für den Rundfunk nicht erteilt. Die Veranstaltergemeinschaften der deutschen Rundfunkveranstalter fallen auch nicht sachlich in den Anwendungsbereich einer Gruppenfreistellung der Kommission.[875]

Art. 86 beinhaltet das Mißbrauchsverbot einer marktbeherrschenden Stellung nach dem EGV. Er lautet: „Der Mißbrauch kann insbesondere im folgenden bestehen:

a) der unmittelbaren oder mittelbaren Erzwingung von unangemessenen Einkaufs- oder Verkaufspreisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen;
b) der Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher;
c) der Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern, wodurch diese im Wettbewerb benachteiligt werden;

[871] Wagner (1992), S. 2
[872] vgl. ebd.
[873] vgl. Engel (1996), S. 55
[874] Mestmäcker (1993), S. 213
[875] vgl. Engel (1996), S. 55

d) der an den Abschluß von Verträgen geknüpften Bedingung, daß die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen."

Im Télémarketing-Urteil stellte der EuGH fest, was unter dem Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu verstehen ist: „Es stellt einen Mißbrauch im Sinne von Artikel 86 EWG-Vertrag dar, wenn ein Unternehmen, das auf einem bestimmten Markt eine beherrschende Stellung innehat, sich oder einem zur selben Gruppe gehörenden Unternehmen ohne objektives Bedürfnis eine Hilfstätigkeit vorbehaltet, die von einem Dritten Unternehmen im Rahmen seiner Tätigkeit auf einem benachbarten, aber getrennten Markt ausgeübt werden könnte, so daß jeglicher Wettbewerb seitens dieses Unternehmens ausgeschaltet zu werden droht."[876]

Für den Fernsehsektor charakterisierte die Kommission den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung in ihrer Entscheidung MaGill TV Guide/ITP, BBC und RTE[877] (Fernsehprogrammführer).[878]

Im Gegensatz zu Art. 85 wird Art. 86 allgemein so ausgelegt[879], daß unter das Mißbrauchsverbot auch Unternehmenszusammenschlüsse fallen, wenn marktbeherrschende Unternehmen daran beteiligt sind und der Zusammenschluß zu einer weiteren Beschränkung des Wettbewerbs führt. Ein marktbeherrschendes Unternehmen darf seine marktbeherrschende Stellung nicht durch die Übernahme von Wettbewerbern weiter ausbauen. Nicht als Mißbrauch wird angesehen, wenn erst der Zusammenschluß zu einer marktbeherrschenden Stellung führt.[880]

Bei den privaten Fernsehanstalten hat die Mißbrauchskontrolle nach Art. 86 bisher keine große Rolle gespielt, da der Tatbestand der Marktbeherrschung wegen der dominanten Stellung der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten nicht gegeben war.[881]

---

876 EuGH, Rs. 311-84 (Centre Belge d'Etude de Marches - Télé-Marketing SA/Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion SA und Information Publicité Bénélux SA), Slg. 1985

877 vgl. Kap. 5.1.1. dieser Arbeit

878 vgl. Nanclares (1992), S. 610

879 vgl. beispielsweise dazu EuGH, Rs. 6-72 (Europemballage Corporation und Continental Can Company inc./Kommission der Europäischen Gemeinschaften), Slg. 1973

880 vgl. Wagner (1992), S. 3

881 vgl. Engel (1996), S. 27

5.1.1. Entscheidungen

Die Spruchpraxis der Kommission auf dem Mediensektor hatte bislang nach Art. 85, 86 nur marginale Bedeutung. Mit Ausnahme der CLT[882] wurde beispielsweise das Wettbewerbsverhalten der kommerziellen Rundfunkanbieter und die Verflechtungen in diesem Bereich nicht geprüft. Des öfteren wurde von Kommission jedoch das Verhalten der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter[883] geprüft, was u.a. daran liegt, daß diese im Gegensatz zu den kommerziellen Anbieter länger existieren und eine marktbeherrschende Stellung einnehmen. Besonderes Augenmerk legte die Kommission hierbei auf das Offenhalten des Programmarktes.[884]

Nur sehr gering wurde bisher der Bereich der Printmedien vom EU-Wettbewerbsrecht berührt. Die Kommission beschäftigte sich hierbei v.a. mit konzentrierten Vertriebsstrukturen, welche Einfluß auf den Marktzutritt von Büchern und Zeitschriften haben können. Die Pressekonzentration selbst war bislang nicht Gegenstand der Wettbewerbspolitik der Kommission, was v.a. damit zusammenhängt, daß Pressemärkte zumeist regionale Märkte sind, d.h. daß sie kaum je einen wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes ausmachen und die einzelnen Unternehmen auf dem nationalen bzw. überregionalen Pressemarkt keine marktbeherrschende Stellung - als Voraussetzung für die Anwendung von Art. 86 - innehaben.[885]

Die Entscheidungspraxis der Kommission soll an den zwei folgenden Beispielen dargestellt werden.

- **ARD-MGM**

In dieser Entscheidung der Kommission ging es um die Programmbeschaffung durch Exklusivrechte, was von ihr auch schon öfter wettbwerbsrechtlich über-

[882] EuGH, Rs. 311-84 (Centre Belge d'Etudes de Marches - Télé-Marekting SA/Compagnie Luxembourgoise de Télédiffusion Publicité Information Benelux SA), Slg. 1985

[883] EBU: 91/130/EWG: Entscheidung der Kommission vom 19. Februar (1991), in einem Verfahren gemäß Artikel 85 des EWG- Vertrags (IV/32.524 - Screensport/EBU-Mitglieder); 93/403/EWG: Entscheidung der Kommission vom 11. Juni (1993), in einem Verfahren gemäß Artikel 85 des EWG- Vertrags (IV/32.150 - EBU/Eurovisions-System)
TF 1/Antenne 2/Fr 3: EuGH, Rs. 298-83 (Comité des Industries Cinématographiques des Communautés Européennes (C.I.C.C.E.)/Kommission der Europäischen Gemeinschaften), Slg. 1985, (Sendung von Kinofilmen durch das Fernsehen)
Die Entscheidungen zur ARD und BBC siehe Kaptitel 5.1.1 dieser Arbeit.

[884] vgl. Wagner (1992), S. 3-4

[885] vgl. Wagner (1992), S. 4-5

prüft wurde: Die ARD kaufte den Großteil des Filmstocks der US-amerikanischen Filmproduktions- und Verleihfirma Metro-Goldwyn-Mayer/United Artists Corporation (MGM/UA).[886] Der Fall im Detail: Im Februar 1984 schlossen die ARD-Anstalten, vertreten durch die Degeto Film GmbH[887], und MGM/UA, vertreten durch die Algemene Financieringsmaatschappij Nefico BV (Tochtergesellschaft), drei Verträge über den Erwerb von Fernsehrechten ab.[888] Die Vereinbarung umfaßte 1.364 vorhandene Filme, die Neuproduktionen für die nächsten 15 Jahre (einschließlich 416 Stunden Fernsehproduktion) sowie sämtliche Zeichentrickfilme.[889] Das Lizenzgebiet der Vereinbarung betraf die BRD, DDR, Österreich, Liechtenstein, Luxemburg, Südtirol und die deutschsprachige Schweiz.[890] Durch die betroffenen Mitgliedstaaten BRD, Luxemburg und Italien sah sich die Kommission in der Lage, den Fall aufzugreifen.[891] In ihrer rechtlichen Beurteilung stellte die Kommission fest, daß die Verträge eine Beschränkung des Wettbewerbs bewirken oder bezwecken. Die Kommission interpretierte die Verträge derart, daß „große Mengen an Film" langfristig durch ausschließliche Bindungen dem Markt entzogen werden würden. Nach Beurteilung der Kommission führe dies zu einem künstlichen Hindernis für andere Nachfrager.[892] „Erst nachdem sich die ARD-Anstalten bereit erklärt hatten, die Zugangsmöglichkeiten zu den Senderechten für Dritte zu erleichtern, erteilte die Kommission eine Freistellung vom Kartellverbot i.S.d. Art. 88 EWGV."[893]

- **BBC, ITP/MaGill TV Guide Ltd.**

Die Entscheidung der Kommission im Fall BBC, ITP/MaGill TV Guide Ltd. vom 21. Dezember 1988[894] betraf die Programminformation. Im Gegensatz zur obigen Entscheidung untersuchte die Kommission hier primär nicht das Wettbe-

---

886 vgl. Holznagel (1996), S. 167

887 Die Degeto Film GmbH ist eine Tochtergesellschaft der ARD-Anstalten mit Sitz in Frankfurt/Main, die für die Programmbeschaffung, insbesondere den Erwerb von Fernsehrechten an Filmen, zuständig ist.

888 vgl. 89/536/EWG: Entscheidung der Kommission vom 15. September 1989 in einem Verfahren gemäß Artikel 85 EWG-Vertrag (IV/31.734 - Filmeinkauf deutscher Fernsehanstalten)

889 vgl. Holznagel (1996), S. 167

890 vgl. 89/536/EWG, o.S.

891 vgl. Holznagel (1996), S. 167

892 vgl. 89/536/EWG, o.S.

893 vgl. Holznagel (1996), S. 167

894 89/205/EWG: Entscheidung der Kommission vom 21. Dezember 1988 über ein Verfahren nach Artikel 86 EWG-Vertrag (IV/31.851 - Magill TV Guide / ITP, BBC und RTE)

werbsverhalten, sondern es sollten bestehende Zugangsschranken zu Rundfunk- und abgeleiteten Märkten abgebaut werden.[895]

„Die britischen und irischen Fernsehgesellschaften Radio Telefis Eireann (RTE), British Broadcasting Corporation (BBC) und Independent Television Publications (ITP) vertrieben verschiedene wöchentliche Programmführer, in denen jeweils auf die eigenen Hörfunk- und Fernsehprogramme hingewiesen wurde."[896] 1985 versuchte der Verleger MaGill TV Guide Ltd. eine Programmzeitschrift in Großbritannien und Irland zu veröffentlichen, die alle Sender umfaßte. MaGill gab dieses Vorhaben auf, nachdem die oben genannten Fernsehanstalten mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung erfolgreich waren, der „mit einer Verletzung ihrer Urheberrechte an den Programmlisten begründet wurde".[897] In ihrer Entscheidung kam die Kommission zu der Auffassung, daß das Verhalten der Fernsehanstalten gegenüber MaGill den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung darstelle, da „dritte Parteien (sind) deshalb in einer Situation wirtschaftlicher Abhängigkeit [sind], die für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung charakteristisch ist".[898] Die Kommission sah den Mißbrauch auch darin, daß die Fernsehveranstalter jeweils auf dem Markt für ihre eigenen Programme eine marktbeherrschende Stellung innehaben und auch den abgeleiteten Markt für sich behalten wollen.[899] Diese Entscheidung der Kommission wurde vom Gericht Erster Instanz, das für Anfechtungsklagen seit 1989 zuständig ist, bestätigt.[900]

5.2 Fusionskontrollverordnung

Ursprünglich war das europäische Wettbewerbsrecht nach Art. 85 EWGV auf das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Abstimmungen - also auf eine kartellrechtliche Verhaltenskontrolle - beschränkt. Die Möglichkeit, daß durch Fusionen oder Unternehmenszusammenschlüsse Wettbewerber aus dem Markt ausscheiden, wurde in diesen auf Verhalten abgestimmtes Recht nicht berücksichtigt. Bereits 1965 forderte die Kommission in ihrem Memorandum „Unter-

---

[895] vgl. Holznagel (1996), S. 168
[896] vgl. Holznagel (1996), S. 168-169
[897] vgl. Holznagel (1996), S. 169
[898] vgl. 89/205/EWG, o.S.
[899] vgl. ebd.
[900] vgl. Holznagel (1996), S. 169

nehmenskonzentration im gemeinsamen Markt“ eine Ergänzung der in Art. 85 und 86 enthaltenen Verhaltenskontrolle durch eine Fusionskontrolle.[901]

Wie in Deutschland und in den USA wurde auch bald für den Gemeinsamen Markt erkannt, daß sich eine funktionierende Wettbewerbsordnung nicht allein auf Verhaltenskontrolle beschränken kann, sondern die Strukturkontrolle, also die Kontrolle des externen Unternehmenswachstums, mitumfassen muß. In seiner Continental Can-Entscheidung aus dem Jahr 1973 stellte der EuGH fest, daß die Verhinderung von Monopolpositionen durch externes Unternehmenswachstum notwendiger Bestandteil des europäischen Wettbewerbsrecht sei. Entsprechend dem Kommissions-Memo-randum hielt das Gericht jedoch fest, daß das Kartellverbot von Art. 85 EWGV nicht auf den Unternehmenserwerb anwendbar sei. Der EuGH führte aber weiter aus, daß der Erwerb nicht mit Art. 86 EWGV vereinbar sei, wenn durch diesen kein wirksamer Wettbewerb fortbesteht.[902] Diese Entscheidung des EuGH ist durchaus als eine Aufforderung für eine europäische Fusionskontrolle zu verstehen. Die Kommission legte auch noch im selben Jahr einen Vorschlag für eine derartige Verordnung vor.[903]

Unter dem Gesichtspunkt, daß sich im Rat keine Entscheidung für eine Fusionskontrollverordnung abzeichnete, drohte die Kommission Mitte der 80er - entgegen dem Memorandum von 1965 - alle Unternehmenszusammenschlüsse nach Art. 85 EWGV zu beurteilen, allerdings nach anderen Kriterien als sie für die Verhaltenskontrolle gelten und nach einem auf die bleibende Strukturveränderung von Unternehmenszusammenschlüssen abgestellten Schema. Dieser Drohung der Kommission kam der EuGH mit seiner Philip Morris-Entscheidung von 1987 zu Hilfe.[904] Der Gerichtshof stellte fest, daß der Erwerb einer Beteiligung an einem Unternehmen als Verstoß gegen Art. 85 EWGV anzusehen sein könne. Einen Verstoß sieht der EuGH dann als gegeben, wenn das investierende Unternehmen durch Beteiligung oder durch Nebenklauseln der Vereinbarung rechtlich oder faktisch die Kontrolle über das andere Unternehmen erhält.[905] Angesichts dieses Urteiles und einem verstärkten politischen Drucks wurde schließlich am 21. Dezember 1989, also nach 16

[901] vgl. Axster (1991), S. 570
[902] vgl. EuGH, Rs. 6-72, o.S.
[903] vgl. Axster (1991), S. 570-571
[904] vgl. Axster (1991), S. 572
[905] EuGH zit.n. Axster (1991), S. 572

Jahren, die europäische Fusionskontrollverordnung[906] (FKVO) verabschiedet. Im Zuge der Verhandlungen über die Ausrichtung der Fusionskontrolle konnten sich die Anhänger der wettbewerbspolitischen gegenüber den Verfechtern einer industriepolitischen Ausrichtung durchsetzen. Sie wurde von der Kommission bisher auch wettbewerbspolitisch ausgelegt und angewendet.[907]

Da die FKVO nicht branchenspezifisch ausgerichtet ist, gilt sie für alle Marktbereiche. Aus diesem Grund unterliegen auch Zusammenschlüsse von Medienunternehmen, sofern sie die Kriterien erfüllen, der Verordnung.[908] 1990 wurde innerhalb der Generaldirektion IV Wettbewerb eine neue Abteilung geschaffen, die sich schwerpunktmäßig mit den audiovisuellen Medien beschäftigt.[909] (Direktion C: Information, Kommunikation, Multimedia)

Die Kommission leitete im Januar 1996 mit dem „Grünbuch über die Revision der Fusionskontrollverordnung" den Revisionprozeß der Verordnung ein. Nach Vorschlägen der Kommission übernahm die Arbeiten an der Revision der Verordnung im ersten Halbjahr 1997 eine Arbeitsgruppe des Rates. Am 30. Juni 1997 wurden die Änderungen der Verordnung vom Rat angenommen.[910] Die geänderte Verordnung[911] selbst trat mit 1. März 1998 in Kraft.

5.2.1 Inhalt der Verordnung

Schwellenwerte

Anknüpfungspunkt für Anwendung der Fusionskontrollverordnung ist, daß der Zusammenschluß „gemeinschaftsweite Bedeutung" haben muß. Einem Zusammenschluß wird gemeinschaftsweite Bedeutung beigemessen, wenn dieser die in Art. 1 Abs. 2 und 3 angegebenen Schwellenwerte erreicht. Fälle, die diesen Kriterien entsprechen, fallen allein unter die Zuständigkeit dieser EG-Verordnung. Es wird ausdrücklich geregelt, daß die Mitgliedstaaten nationales Wettbewerbs- und/oder Kartellrecht nicht anwenden können.[912]

---

906 Verordnung des Rates (EWG), Nr. 4064/89 vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen.

907 vgl. dazu beispielsweise Ehlermann (1994), URL: http://europa.eu.int/en/comm/dg04/speech/four/htm/sp94001.htm, erstellt am: 28.10.1996

908 vgl. Weber (1995), S. 46

909 vgl. Fröhlinger (1993), S. 103-104

910 vgl. Europäische Kommission (1998), S. 55

911 Verordnung (EG), Nr. 1310/97 des Rates vom 30. Juni (1997), zur Änderung der Verordnung (EWG), Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen.

912 vgl. Art. 21 Abs. 2 FKVO 1989, blieb von der Revision unberührt.

Nach der Anwendung der FKVO 1989 wurde bald Kritik an den hohen Schwellenwerten geübt, die als Aufnahmekriterien dienten. Nach der FVKO 1989 wurde als ein Zusammenschluß von gemeinschaftsweiter Bedeutung gesehen, wenn beteiligte Unternehmen einen weltweiten Gesamtjahresumsatz von mehr als 5 Mrd ECU haben und mindestens zwei von ihnen einen Jahresumsatz innerhalb der Gemeinschaft von jeweils mehr als 250 Mio ECU erzielen.[913] Nicht von der Fusionskontrollverordnung werden jene Zusammenschlüsse erfaßt, die zwar die Schwellenwerte erreichen, die beteiligten Unternehmen jedoch jeweils mehr als 2/3 ihres gemeinschaftsweiten Umsatzes in ein und demselben Mitgliedstaat erzielen (Deminis-Klausel).[914]

Diese Zwei-Drittel-Grenze dient dazu, zwischen der Aufgabenteilung der nationalen und europäischen Konzentrationskontrolle zu unterscheiden. Der Zusammenschluß zweier Unternehmen wird dann von nationalen Konzentrationsbehörden geprüft, wenn beide ihren Umsatzschwerpunkt im selben Mitgliedstaat haben. Den Mitgliedstaaten ist somit die Möglichkeit gegeben, nationale Zusammenschlüsse selbst prüfen zu können.[915]

Für die Anwendung der FKVO 1989 wurde prognostiziert und kritisiert, daß die Verordnung Zusammenschlüsse aufgrund der hohen Schwellenwerte nicht erfaßt, obwohl sie von gemeinschaftsweiter Bedeutung sein könnten, weil sie auf bestimmten Teilmärkten marktbeherrschende Stellungen begründen können.[916] Für den Medienbereich bedeutete der hohe Schwellenwert von 5 Mrd ECU, daß nur wenige Medienunternehmen unter die FKVO 1989 fallen, weil in der Branche Umsatzerlöse von mehr als 5 Mrd ECU kaum als erreichbar erscheinen. So sind die Verbindungen von Springer/Maxwell und CLT/Hersant nicht geprüft worden, weil sie unterhalb des Schwellenwertes lagen.[917] Sollte ein Medienzusammenschluß die Schwellenwerte erreichen, so müßte mindestens ein internationales Unternehmen daran beteiligt sein.[918]

[913] vgl. Art. 1 Abs. 2 FKVO 1989, blieb von der Revision unberührt.
[914] Vgl. Art. 1 Abs. 2 Unterabsatz 1 FKVO 1989, blieb von der Revision unberührt.
[915] vgl. Wagner (1992), S. 7
[916] Niederleithinger (1991), S. 646
[917] vgl. Weber (1995), S. 48, ähnlich Wagner (1992), S. 6 Eine andere Ansicht vertritt Engel (1996), S. 29
[918] vgl. ebd.

Im Grünbuch über die Revision der FKVO 1989 hat die Kommission der Kritik an den hohen Schwellenwerten berücksichtigt, insbesondere der Nichterfassung von Zusammenschlüssen, die die Marktstruktur von Mitgliedstaaten beeinflussen, aber die Schwellenwerte nicht erreichen. Sie hat vorgeschlagen, die Schwellenwerte auf 2 Mrd bzw. 100 Mio ECU herabzusetzen.[919]

Entgegen dem Vorschlag der Kommission (1996) sind die Schwellenwerte nicht geändert worden. Es wurde jedoch eine neue Kategorie von Zusammenschlußvorhaben geschaffen:[920] Erreicht ein Zusammenschlußvorhaben die Schwellenwerte von Art. 1 Abs. 2 nicht, so wird der trotzdem von der Verordnung erfaßt, wenn

- der weltweite Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen mehr als 2,5 Mrd ECU beträgt und
- der Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen in mindestens drei Mitgliedstaaten jeweils 100 Mio ECU übersteigt.

Um Vorhaben mit grenzüberschreitendem Ausmaß zu erfassen muß in jedem dieser drei Mitgliedstaaten der Gesamtumsatz von mindestens zwei beteiligten Unternehmen jeweils mehr als 25 Mio ECU betragen sowie der gemeinschaftsweite Gesamtumsatz von mindestens zwei beteiligten Unternehmen jeweils 100 Mio ECU übersteigen.[921] Diese Herabsetzung der Schwellenwerte betrifft die sog. Mehrfachanmeldungen, betrifft also Zusammenschlüsse von Unternehmen aus mindestens drei Mitgliedstaaten.[922]

Für große Unternehmen, also jene Unternehmen, die knapp unter der 5 Mrd Schwelle bleiben, besteht aufgrund der 250 Mio-Schwelle (Deminimis-Vorbehalt) keine Gefahr, von der Verordnung bei Zusammenschlüssen behindert zu werden, wenn sie kleinere Unternehmen übernehmen.[923] Ein Konzern wie Bertelsmann könnte also beliebig viele Medienunternehmen unterhalb dieser Grenzen nach der Fusionskontrollverordnung übernehmen.[924] Dies gilt ebenso für die Übernahme europäischer Medienunternehmen durch Konzerne aus Drittstaaten, wenn deren Umsatz in der Gemeinschaft diese Schwelle unterschreitet.[925] Die nachstehende Abbil-

919 Europäische Kommission (1996), S. 2
920 vgl. Art. 1 Abs. 3 FKVO (1998)
921 Art. 1 Abs. 3 Buchstabe c und d FKVO (1998)
922 vgl. Hirsbrunner (1998), S. 69
923 Niederleithinger (1991), S. 646
924 vgl. Wagner (1992), S. 6
925 vgl. Miersch (1991), S. 71

dung soll die Anwendung der Schwellenwerte und damit die Anwendung der FKVO verdeutlichen.

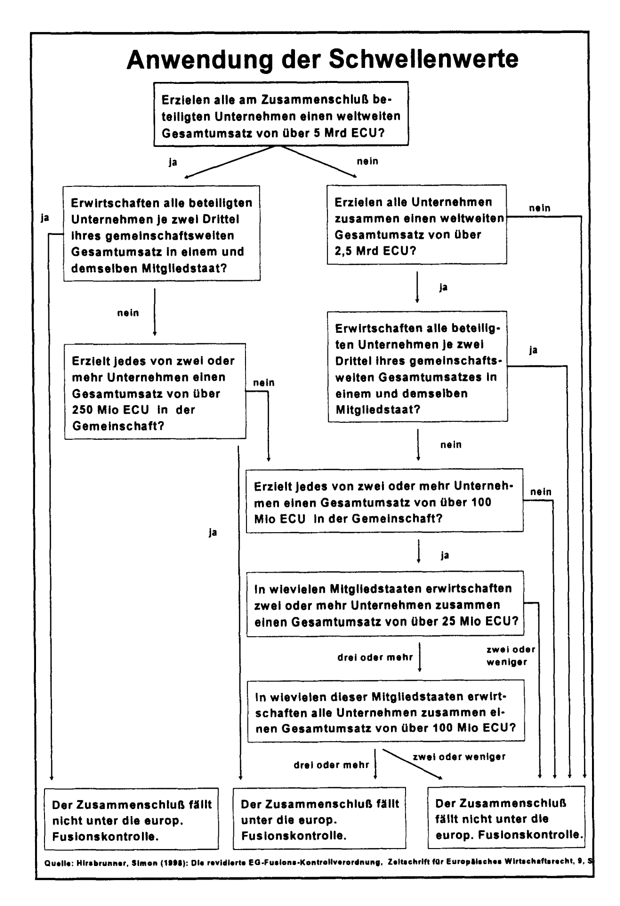


Abbildung 12: Anwendung der Schwellenwerte

Eine weitere Ausnahme der ausschließlichen Anwendbarkeit der Fusionskontrollverordnung ist die Befugnis der Mitgliedstaaten „zum Schutze anderer berechtigter Interessen" als in der Verordnung berücksichtigt geeignete Maßnahmen gegen einen Zusammenschluß zu ergreifen. Als berechtigte Interessen gelten hier die öffentliche Sicherheit, die Medienvielfalt und die Aufsichtsregeln (sog. deutsche Klausel[926]).[927]

---

926 vgl. Kresse (1995), S. 87

Anerkannt wurde „Medienvielfalt“ als berechtigtes Interesse von der Kommission erstmals 1995 (Entscheidung Newspaper Publishing). Nach Ansicht der Kommission erlaubt der Vorbehalt den Mitgliedstaaten nur strengere Regelungen, keine großzügigeren. Ein Mitgliedstaat kann auch nicht erlauben, was die Kommission vorher untersagt hat. Die FVKO erlaubt den Mitgliedstaaten auch nicht, neue Kontrollinstrumente einzuführen, sondern nur, ältere beizubehalten.[928]

Zusammenschlußbegriff

Nach der Fusionskontrollverordnung, Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a und b, wird als Zusammenschluß[929] verstanden:

- die Verschmelzung zweier oder mehr bisher von einander unabhängiger Unternehmen
- der Erwerb der unmittelbaren oder mittelbaren Kontrolle über ein oder mehrere andere Unternehmen bzw. über Teile.

Die Kommission kann Zusammenschlüsse nur nach der Fusionskontrollverordnung beurteilen, d.h. sie kann die Art. 85 und 86 nicht auf Zusammenschlüsse anwenden, auch in dem Fall nicht, wenn die am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen die Schwellenwerte nicht erreichen. Mit dieser Bestimmung der Durchführungsverordnung für die Art. 85, 86 ist die Kommission wieder auf den Standpunkt des Memorandums von 1965 zurückgekehrt.[930]

Im Gegensatz zur deutschen Fusionskontrolle erfaßt die Fusionskontrollverordnung nicht Minderheitsbeteiligungen, auch nicht qualifizierte, durch die Kontrolle nicht erworben wird. Der Begriff *Kontrolle* wird allerdings in der Verordnung extensiv definiert.[931] So kann die Kontrolle über ein Unternehmen auch durch bestimmenden Einfluß begründet werden. Mit dem Verzicht auf Statuierung prozentualer Aufgreifkriterien wird also der Ermessensentscheid über die Kontrolle eines Unternehmens in die Hand der zuständigen Behörde gelegt. Es bedarf also keiner substantieller finanzieller Beteiligung, wenn die Kontrolle auf andere Weise erfolgen kann.[932] Die bloße Sperrminorität soll aber im Regelfall für die Kontrolle eines

927 vgl. Art. 21 Abs. 3 FKVO 1989, blieb von der Revision unberührt.
928 vgl. Engel (1996), S. 30
929 Allgemein zum Zusammenschlußbegriff der Kommission: Europäische Kommission (1998b)
930 vgl. Axster (1991), S. 576-577
931 vgl. Art. 3 Abs. 3 FKVO 1989, blieb durch die Revision unberührt.
932 vgl. Weber (1995), S. 47; ähnlich Wagner (1992), S. 5

Unternehmens ausreichend sein.[933] Für den Medienbereich heißt das beispielsweise, daß ein stiller finanzieller Partner die Geschäftspolitik dem branchenkundigem Minderheitsaktionär überläßt.[934]

Stellten nach der FKVO 1989 Handlungen, „die eine Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens voneinander unabhängig bleibender Unternehmen bezwecken oder bewirken“[935] keine Zusammenschlüsse im Sinn der Verordnung dar, sondern wurden nach den Bestimmungen der Art. 85, 86 beurteilt, so wurde dieser Passus aus dem Text der neuen Fassung gestrichen. Dies bedeutet, daß in Zukunft alle Vollfunktionsunternehmen unter die Fusionskontrolle fallen, unabhängig von einer Wettbewerbskoordinierung. Die Verordnung wird auch auf kooperative Gemeinschaftsunternehmen ausgedehnt.[936] Die Kommission bestätigt hier ihren Trend, praktisch alle Zusammenschlüsse nach der Fusionskontrollverordnung zu beurteilen.

Bezogen auf das Wachstum der Unternehmen erfaßt die Fusionskontrollverordnung ausschließlich externes Unternehmenswachstum, also die Verstärkung des Markteinflusses durch den Erwerb anderer Unternehmen. Gerade aber für den Medienbereich ist das interne Wachstum von Interesse, beispielsweise durch die Auflegung neuer Zeitungen/Zeitschriften oder den Erwerb zusätzlicher Lizenzen für Radio und/oder Fernsehen. Derartige Aktivitäten werden durch die Verordnung nicht gesteuert.[937] Das Medienunternehmen kann so eine marktbeherrschende Stellung (publizistisch) erlangen, ohne damit eine wettbewerbsrechtlichen Konzentrationstatbestand auszulösen.[938]

Relevanter Markt

Im Zuge der Diskussion über Konzentrationskontrolle stellt sich die Frage nach der Abgrenzung des sog. relevanten Marktes, also jenes Marktes für den kontrolliert wird bzw. die Konzentration gemessen wird. In Ländern mit langjähriger Praxis der Fusionskontrolle - wie die BRD oder die USA - steht bei der Frage nach dem relevanten Markt der sachlich bezogene relevante vor dem geographischen

[933] vgl. Koch (1990), zit.n. Wagner (1992), S. 5
[934] vgl. Weber (1995), S. 47
[935] vgl. Art. 3 Abs. 2 FVKO 1989
[936] vgl. Hirsbrunner (1998), S. 70
[937] vgl. Weber (1995), S. 50; ähnlich Wagner (1992), S. 6
[938] vgl. ebd.

(räumlichen) relevanten Markt. Bei der Fusionskontrollverordnung ist die Bedeutung umgekehrt. Es steht vielfach die Abgrenzung des geographisch relevanten Markts im Vordergrund.[939]

- **Räumlich relevanter Markt**

  Üblicherweise geht die Kommission von einem EG-weiten geographisch relevanten Markt aus. Dieser „räumliche Referenzmarkt" wird in der Fusionskontrollverordnung wie folgt definiert: „(...) besteht aus einem Gebiet, auf dem betroffene Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager von Waren und Dienstleistungen auftreten, in dem die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind und das sich von den benachbarten Gebieten unterscheidet (...)"[940]. Als weitere Kriterien im Fusionskontrollverfahren der Kommission werden für die Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes genannt:

  - Art und Eigenschaften der betreffenden Waren und Dienstleistungen
  - Marktzutrittsschranken
  - Verbrauchergewohnheiten
  - Deutlich unterschiedliche Marktanteile der Unternehmen zwischen benachbar ten Gebieten
  - Wesentliche Preisunterschiede.

Kritik an der Herangehensweise der Kommission bei der Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes ist daran zu üben, daß sie „die im Markt herrschende Konzentration selbst als Marktzutrittsschranke und damit als Indikator für einen bestimmten räumlich relevanten Markt ansieht"[941]. Da aber der Grad der Konzentration erst nach der Bestimmung des räumlich relevanten Markts ermittelt werden kann, kann der Konzentrationsgrad nicht als Kriterium für die Abgrenzung des Marktes herangezogen werden.[942]

In ihrer bisherigen Praxis der Anwendung der Fusionskontrollverordnung hat für die Kommission die Frage nach „noch nationaler" oder „bereits EG-weiter" Raum im Vordergrund gestanden, obwohl sie diese Frage auch vielfach offengelassen hat, da weder die Annahme „nationaler" noch „EG-weiter" Markt bei der Prüfung des

[939] vgl. Canenbley (1993), S. 226; allgemein zum Begriff der Kommission über den relevanten Markt: Europäische Kommission (1997a)

[940] Art. 9 Abs. 7 FKVO 1989, blieb von der Revision unberührt.

[941] Sedemund (1993), S. 388

[942] vgl. ebd.

Zusammenschlußvorhabens eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt hätte.[943]

Als Beispiel, wo die Kommission den räumlich relevanten Markt grenzüberschreitend, aber nicht europaweit, gesehen hat, dient die Prüfung des Zusammenschlusses VIAG/Continental Can. Der grenzüberschreitende räumlich relevante Markt umfaßte das Gebiet „Deutschland, Benelux-Länder und Nordfrankreich". Gegen eine nationale Marktabgrenzung sprachen für die Kommission die grenzüberschreitenden Lieferungen der Verpackungshersteller, gegen den Binnenmarkt die Transportkosten und die üblichen „just-in-time-Belieferungen" der Getränkehersteller, die eine erforderliche Nähe der Abnehmer voraussetzen. Obwohl die Kommission sich bei ihrer Entscheidung nicht endgültig auf den relevanten Markt festlegte, ist es dennoch beachtlich, daß sie über politische Grenzen hinweg auf die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse abstellte.[944]

Schwieriger als bei Fällen mit grenzüberschreitenden relevanten Märkten gestaltet sich die Situation für die Kommission bei Märkten innerhalb eines Mitgliedstaates. Einerseits darf die Kommission nur jene Zusammenschlußvorhaben prüfen, die den Wettbewerb „im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben" spürbar behindern, andererseits liegt der Anwendungsbereich der Fusionskontrollverordnung vor, wenn die Schwellenwerte erreicht sind. Es kann somit der Fall entstehen, daß ein Zusammenschlußvorhaben von der Kommission geprüft werden muß, weil die Schwellenwerte erreicht sind, sogar Marktbeherrschung entsteht, aber nur für einen unwesentlichen Teil des Binnenmarktes. Die Kommission kann also ein derartiges Vorhaben nicht untersagen. Einzige Möglichkeit, daß dieser Zusammenschluß dennoch untersagt werden kann, ist der Antrag des betroffenen Mitgliedstaates auf Zurückweisung von der Kommission an den Mitgliedstaat.[945] Entscheidet sich die Kommission für eine Zurückweisung, dann kann der Fall auf nationaler Ebene behandelt werden und ggf. der Zusammenschluß untersagt werden. Entscheidet sich die Kommission gegen eine Zurückweisung (nach Antragstellung), so kann sie den Fall selbst entscheiden und nach dem Wortlaut von Art. 9 der Fusionskontrollverordnung einen Zusammenschluß untersagen, obwohl er nur

---

[943] vgl. Canenbley (1993), S. 229
[944] vgl. Canenbley (1993), S. 231
[945] vgl. Art. 9 Abs. 2 FKVO (1998)

einen unwesentlichen Teil des Binnenmarktes betrifft. Die Kommission benötigt hier also die Hilfe eines Mitgliedstaates.[946]

„Im Fall Media Service Gesellschaft hat die Kommission diesen Vorbehalt jedoch sehr eng ausgelegt."[947] Sie entschied, den Fall selbst zu entscheiden und nicht an das deutsche Bundeskartellamt zurückzuweisen mit der Begründung, daß dieser Zusammenschluß mögliche Auswirkungen auf den Pay-TV-Markt der Gemeinschaft haben könnte. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hat die Zurückweisungs-Klausel, die bei Marktbeherrschung auf einem unwesentlichen Teil des Binnenmarktes zum Tragen kommen kann, aus deutscher Sicht an Bedeutung verloren, da nun auch private Fernsehprogramme, die in Österreich eine beachtliche Reichweite (publizistisch) erzielen, von europaweiter Bedeutung sind.[948]

Hinsichtlich des geographisch relevanten Marktes bleibt also festzuhalten, daß die Kommission von einem engen relevanten Markt ausgehen, aber auch die zukünftige Öffnung des räumlichen Marktes berücksichtigen kann. Dabei kann sie zusätzlich zwischen fehlender Markbeherrschung im Zeitpunkt des Zusammenschlusses oder gegenwärtiger Marktbeherrschung, die sich künftig aufbauen wird, unterscheiden.[949]

Räumlich relevanter Markt im Medienbereich

In ihren Entscheidungen stellt die Kommission immer wieder fest, daß sich die mit dem Fernsehsektor in Zusammenhang stehenden Märkte in geographischer Ausdehnung befinden, was sie auf die Satellitenübertragungstechnik und auf die Digitalisierung zurückführt. Trotz dieser Berücksichtigung des technischen Fortschritts, „kommt sie auf dem Fernsehsektor regelmäßig zu dem Ergebnis, daß die in einem Mitgliedstaat angebotenen Programme nicht gegen in anderen Ländern angebotenen Programme austauschbar sind (...)".[950] Als Gründe dafür nennt sie: „bestehende Sprachbarrieren, kulturelle Schranken, unterschiedliche geltende Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten und sonstige Wettbewerbsbedingungen".[951] So hat die Kommission beispielsweise in der Entscheidung „RTL/Veronica/Endemol" ausgeführt, daß die Fernsehmärkte in den Niederlanden und dem flämischen Teil

[946] vgl. Canenbley (1993), S. 232
[947] Engel (1996), S. 29
[948] vgl. ebd.
[949] vgl. Canenbley (1993), S. 235
[950] vgl. Jestaedt/Anweiler (1997), S. 549
[951] Jestaedt/Anweiler (1997), S. 550

Belgiens wegen der Unterschiede in der Ausdrucksweise, des nationalen Geschmacks und der Vorliebe für bestimmte Fernsehstars verschiedene Märkte sind.[952]

Hinsichtlich des geographisch relevanten Marktes für Pay-TV „hat die Kommission bei der Untersuchung des deutschen Fusionsvorhabens MSG Media Service[953] das Vorliegen besonderer Wettbewerbsbedingungen festgestellt, die einem europaweiten Markt für Pay-TV entgegenstünden".[954] Sie sieht die Anbieterstruktur dadurch gekennzeichnet, daß beinahe in jedem Mitgliedstaat ein Anbieter eine überragende Marktstellung bzw. ein Monopol innehat (Großbritannien - BSkyB; Frankreich/Spanien - Canal +; Benelux - Filmnet; Italien - Telepiù; Deutschland - Premiere).[955]

- **Sachlich relevanter Markt**

  Die Kommission versteht unter dem sachlich relevanten Markt jenen, der „alle jene Erzeugnisse und/oder Dienstleistungen, die vom Verbraucher hinsichtlich ihrer Eigenschaften, Preise und ihres vorgesehenen Verwendungszwecks als austauschbar oder substituierbar angesehen werden"[956], umfaßt.

  Die Kommission geht hier also vom „Bedarfsmarktkonzept" aus, d.h. das „entscheidende Kriterium ist die funktionelle Austauschbarkeit von Gütern und Leistungen aus der Sicht der Marktgegenseite" (der Konsumenten).[957]

Abgrenzung des sachlich relevanten Markts im Medienbereich

Die wichtigste Entscheidung der Kommission zum *Zuschauer- bzw. Fernsehmarkt* ist „RTL/Veronica/Endemol"[958]. In der positiven Entscheidung „CLT/Disney/Super RTL"[959] aus dem gleichen Jahr (1995) hat der Fernsehmarkt ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt. Nach diesen Entscheidungen wird der Fernsehmarkt von der Kommission als übergeordneter Markt, der alle Sendeunterneh-

---

952 vgl. ebd.

953 Die Kommission untersagte (1994), die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens MSG Media Service Gesellschaft mbh (MSG), zur Abwicklung von Pay-TV und verbundenen Diensten durch Bertelsmann, Deutsche Bundepost Telekom und der Kirch-Gruppe.

954 Jestaedt/Anweiler (1997), S. 551

955 vgl. ebd.

956 vgl. Europäische Kommission (1997a), S. 2

957 vgl. Canenbley (1993), S. 228

958 In der Entscheidung wurde der Zusammenschluß von den niederländischen Rundfunkorganisationen RTL und Veronica mit Endemol (unabhängige Programmproduktionsgesellschaft für Fernsehprogramme in den Niederlanden), zu dem Gemeinschaftsunternehmen Holland Media Group SA (HMG), (1995), von der Kommission untersagt.

959 Hier wurde die Gründung des Fernsehsenders Super RTL von der CLT und Walt Disney Corporation genehmigt.

men umfaßt, charakterisiert. Er wird auch als Zuschauermarkt bezeichnet, weil in ihm die Sendeunternehmen um Zuschaueranteile konkurrieren. Die Sehbeteiligung wird als wichtiger Maßstab für die Attraktivität der Fernsehsender für ihre Akzeptanz in der breiten Öffentlichkeit gesehen. Diese Beurteilungen gelten für private wie öffentliche Anbieter sofern sich beide zumindest teilweise über Fernsehwerbung finanzieren, da die Zuschaueranteile letztlich ausschlaggebend für den Erfolg der Fernsehwerbung sind.[960]

Die Unterscheidung zwischen „Fernsehmarkt“ und „Markt für Fernsehwerbung“, die die Kommission in der Entscheidung „RTL/Veronica/Endemol“ getroffen hatte, gab sie der Sache nach in der Entscheidung „Bertelsmann/CLT“[961] auf. Die Kommission prognostiziert für die CLT-UFA zwar einen Anteil auf dem Fernsehwerbemarkt von ca. 38%, sieht aber in der Kirch-Gruppe einen so mächtigen Wettbewerber, daß der Wettbewerb auf dem Fernsehwerbemarkt erhalten bleiben werde. Hinsichtlich des Zuschauermarktes hält sie fest, daß „es dahingestellt bleiben könne, ob es einen solchen Markt im strengen ökonomischen Sinne überhaupt geben könne (...)“.[962]

Die Marktanteile eines voll oder teilweise werbefinanzierten Senders auf dem *Fernsehwerbemarkt* berechnen sich nach dem Verständnis der Kommission anhand der Einnahmen, die ein Sender für die Ausstrahlung von Werbung erzielt, da ein Sender mit mehr Zuschauern höhere Preise für die Ausstrahlung von Werbung erzielen kann. Der Wettbewerb auf dem Markt für Fernsehwerbung entsteht entweder direkt in der Beziehung zwischen Fernsehsendern und Werbetreibenden oder indirekt in der Beziehung zwischen Fernsehsendern und Werbeagenturen. Der Frage, ob es überhaupt einen einheitlichen Markt für Fernsehwerbung, oder nicht vielmehr verschiedene Märkte nach Zuschauergruppen gibt, ist die Kommission noch nicht nachgegangen. Sie unterscheidet jedoch zwischen dem Markt für Fernsehwerbung und jenem für Printmedien.[963]

Gegenüber voll und teilweise aus Werbung finanzierten Fernsehen ist für die Kommission *Pay-TV* ein eigener Produktmarkt, da die Wettbewerbsbedingungen beim Pay-TV wegen des Unterschiedes auf der Nachfrageseite anders sind als beim

[960] vgl. Jestaedt/Anweiler (1997), S. 549
[961] Die Kommission entschied hier (1996), positiv über die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens CLT-UFA durch Bertelsmann und die CLT.
[962] vgl. Jestaedt/Anweiler (1997), S. 549
[963] vgl. Jestaedt/Anweiler (1997), 550

frei zugänglichen Fernsehen. So konkurrieren Pay-TV-Sender um Abonnenten, werbefinanzierte Sender um Werbekunden. Diese Unterscheidung dürfte solange aufrecht bleiben, bis sich Pay-TV-Sender auch zu großen Teilen aus Werbung finanzieren.[964]

Marktbeherrschung

In der FKVO wird nicht definiert, wann ein Zusammenschluß eine marktbeherrschende Stellung begründet oder definiert. Die Frage der Marktbeherrschung wird im Rahmen von Art. 86 beurteilt.[965] Der EuGH sieht ein Unternehmen als marktbeherrschend an, wenn es „die Möglichkeit zu unabhängigem Verhalten und zur Verhinderung wirksamen Wettbewerbs besitzt".[966] Die Kommission orientiert sich bei der Prüfung einer marktbeherrschenden Stellung an den addierten Marktanteilen der beteiligten Unternehmen. Dabei gilt ein Marktanteil, der 45% überschreitet, als hoch, ein Marktanteil von 25% gilt als noch mit dem Binnenmarkt vereinbar. Die Beurteilung hängt jedoch von der jeweiligen Marktstruktur und der Wettbewerbssituation ab. Herrscht in einem Markt ein sog. enges Oligopol, dann werden von der Kommission sog. Aufholfusionen bewilligt. Mit anderen Worten: „Gibt es in einem Markt drei große und vier mittlere Anbieter, so verbessert sich die Wettbewerbslage insgesamt, wenn sich die mittleren zu zwei großen zusammenschließen und am Ende fünf große Anbieter übrigbleiben."[967]

In der Entscheidung im Fall Nestlé/Perrier wandte die Kommission zum ersten Mal die FKVO 1989 auf die Marktbeherrschung von Oligopolen an. Die Kommission, die den Zusammenschluß nicht genehmigte, argumentierte, daß „Einzelmarktbeherrschung und Oligopolmarktbeherrschung den Wettbewerb gleichermaßen verfälschen könnten, [deshalb] müsse die Verordnung dahingehend ausgelegt werden, daß sie auch Marktbeherrschung durch mehrere Unternehmen erfaßt".[968] Auch in der neuen Fassung der Verordnung wurde die Frage nach der oligopolistischen Marktbeherrschung nicht ausdrücklich geklärt.[969]

Bezogen auf den Medienbereich unterscheidet die Kommission bei der Frage nach der Marktbeherrschung zwischen den Programmanbietern (eigentlicher Fern-

---

[964] vgl. Jestaedt/Anweiler (1997), S. 550-551
[965] vgl. Koch (1990), zit.n.Wagner (1992), S. 7-8
[966] EuGH zit.n. Wagner (1992), S. 7
[967] vgl. ebd.
[968] Kommission zit.n. Sedemund (1993), S. 392
[969] vgl. Hirsbrunner (1998), S. 72

sehsektor) und den technischen Leistungen (für das Fernsehen). Marktbeherrschung hat die Kommission im Zusammenschlußvorhaben „RTL/Veronica/Endemol“ gesehen. So wäre durch den Zusammenschluß von RTL (RTL 4, RTL 5) und Veronica durch die Holland Media Group (HMG) diese der stärkste kommerzielle Anbieter in den Niederlanden geworden. Die geplante Programmkoordination der drei Sender hätte den potentiellen Wettbewerb zwischen den kommerziellen Sender aufgehoben. Ferner sah die Kommission für die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender nur begrenzte Möglichkeiten, den HMG-Sendern auf dem Zuschauermarkt entgegenzutreten. Sie nahm weiters an, daß der Zusammenschluß starke Auswirkungen auf den Zuschauermarkt haben werde, da HMG durch Veronica Anteile gewinnen würde, die öffentlich-rechtlichen Sender dagegen den Anteil von Veronica[970] verlieren würden. So kommt eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie zu dem Ergebnis, daß auf dem niederländischen Werbemarkt HMG durch RTL (50%) und Veronica (10%) Werte von 50 bis 63% im Jahr 1996 mit steigender Tendenz erreichen würde. Dies macht HMG zum Marktführer mit hoher Abschreckung für neue Marktteilnehmer. Die Kommission nahm demzufolge die Begründung einer beherrschenden Stellung durch HMG auf dem niederländischen Werbemarkt an.[971]

In der Entscheidung MSG Media Service hat die Kommission durch die Gründung dieses Gemeinschaftsunternehmens eine Monopolstellung auf dem Markt für technische und administrative Dienstleistungen für Pay-TV angenommen, da MSG der erste und einzige Anbieter auf diesem Markt gewesen wäre. Sie hat zwar betont, daß eine Alleinstellung auf einem sich entwickelnden Zukunftsmarkt nicht zwangsläufig zu einer beherrschenden Stellung führen müsse. Dennoch hat die Kommission nicht angenommen, daß die Alleinstellung von MSG nur vorübergehend sein werde und der Markt für andere Anbieter offen bleiben würde, weil der Markt für die von MSG angebotenen Dienstleistungen bereits in der Entstehungsphase abgeschottet werden würde und die Alleinstellung von MSG auf Dauer angelegt sei. Der potentielle Wettbewerb auf diesem Markt zwischen Bertelsmann, Kirch und deutscher Telekom wäre durch MSG ausgeschlossen.[972]

[970] Veronica ist ein öffentlich-rechtlicher Anbieter, der sich kommerzialisieren will.
[971] Kommission zit.n. Jestaedt/Anweiler (1997), S. 553
[972] Kommission zit.n. Jestaedt/Anweiler (1997), S. 554

Untersagungskriterien

Nach der FKVO sind Zusammenschlüsse, „die eine beherrschende Stellung begründen oder verstärken, durch die wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert würde, (...) für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären“[973]. Nach Art. 2 Abs. 2 der Verordnung sind jene Zusammenschlüsse, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären.

1993 verbot die Kommission zum ersten Mal eine Konzentration, wenn sie zur marktbeherrschenden Stellung mehrerer Unternehmen führt. Die Entscheidung über derartige Fälle ist in der Verordnung nicht vorgesehen, die Ausweitung nur durch teleologische Auslegung zu ermitteln. Diese Entscheidung der Kommission ist insofern als zukunftsweisend zu verstehen, da angenommen werden kann, daß „Verbotsentscheidungen oder Genehmigungen mit Auflagen (...) vermutlich häufiger auf die Feststellung gemeinsamer Marktbeherrschung gestützt werden dürfte als auf den Befund der Marktbeherrschung durch ein einzelnes Unternehmen“.[974]

5.2.2 Zusammenschlüsse trotz Fusionskontrollverordnung

Da die wettbewerbliche Ordnungspolitik nicht losgelöst von anderen wichtigen Zielen der Gemeinschaft gesehen werden kann, besteht die Möglichkeit, daß die Erhaltung des Wettbewerbs nachrangiges Ziel sein kann.[975] So hat die Kommission bei der Beurteilung von Zusammenschlüssen den „tatsächlichen oder potentiellen Wettbewerb durch innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen (...) [und] (...) die Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts“[976] zu berücksichtigen. Dieses Kriterium gilt als „Rest“ der industriepolitischen Wünsche einzelner Mitgliedstaaten bei der Debatte um die Entstehung der Verordnung.[977]

Größere Unternehmenseinheiten können von Vorteil sein, um[978]

- die Ausgangsbedingungen europäischer Medienunternehmen gegenüber US-amerikanischen bzw. japanischen Medien(groß)unter-nehmen zu verbessern[979]

---

[973] Art. 2 Abs. 3 FKVO 1989, blieb von der Revision unberührt.
[974] vgl. Ehlermann (1994), S. 13. Vgl. dazu auch nachstehendes Kapitel.
[975] vgl. Wagner (1992), S. 8
[976] vgl. Art. 2 Abs. 1 FKVO 1989, blieb durch die Revision unberührt.
[977] vgl. Sedemund, (1993), S. 391
[978] vgl. Wagner (1992), S. 8
[979] vgl. dazu Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 29-66

- die Möglichkeiten für die Forschung von neuen Technologien zu verbessern bzw. deren Kapitalbeschaffung zu erleichtern
- um strukturschwache Regionen schneller an das Gemeinschaftsniveau heranzuführen

Großunternehmen werden nicht nur wegen ihrer Bedeutung für Wirtschaft und Forschung besonders behandelt, sondern auch wegen ihres politischen Einflusses in der Welt.[980]

5.2.3 Kooperative und konzentrative Gemeinschaftsunternehmen

Angesichts der Entwicklung des Binnenmarkts war klar zu prognostizieren, daß die sog. Gemeinschaftsunternehmen an Bedeutung gewinnen werden. Die Handhabung von Gemeinschaftsunternehmen wird laut FKVO nach Art. 3 Abs. 2 behandelt. Dient das Gemeinschaftsunternehmen der Koordinierung des Wettbewerbs, zielt es also auf Handlungen ab, dann fällt der Zusammenschluß nicht in die Zuständigkeit der FKVO 1989, sondern wird nach Art. 85 behandelt. Da die Definition, wann es sich bei dem Gemeinschaftsunternehmen um ein kooperatives (Art. 85) oder um ein konzentratives (FKVO) handelt, schwierig zu bestimmen ist, gab die Kommission (1994) ihre Unterscheidung zwischen kooperativen und konzentrativen Gemeinschaftsunternehmen bekannt (Abl. C 385). Nach der FKVO 1989 werden nur konzentrative Gemeinschaftsunternehmen behandelt.[981]

Ein konzentratives Gemeinschaftsunternehmen liegt (lag) vor, wenn sich die Gründerunternehmen aus dem Markt des Gemeinschaftsunternehmen zurückziehen und somit keine aktuellen oder potentiellen Wettbewerber darstellen.[982]

Im wesentlichen müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein, damit es sich bei dem Gemeinschaftsunternehmen um ein konzentratives handelt:[983]

1. **Das Unternehmen muß gemeinsam kontrolliert werden.**

Es handelt sich um eine Gesellschaft, deren Anteile von mindestens zwei Unternehmen gehalten werden und diese gemeinsam kontrollieren.[984] Bei diesem Kriterium stellt sich also die Frage, wie sich die Kommission bei Minderheitsbeteiligun-

980 vgl. Wagner (1992), S. 8
981 vgl. Wagner (1992), S. 6
982 vgl. Mestmäcker (1993), S. 210
983 vgl. Sedemund (1993), S. 382
984 vgl. Kindler (1995), S. 323

gen verhält. Stehen dem Minderheitsgesellschafter nur die üblichen Minderheitsrechte zu, dann liegt für die Kommission eine alleinige Kontrolle vor. Werden dem Minderheitsgesellschafter jedoch darüber hinaus Rechte eingeräumt, geht die Kommission von einer gemeinsamen Kontrolle aus.[985]

2. **Das Unternehmen muß „auf Dauer alle Funktionen einer selbständigen wirtschaftlichen Einheit" erfüllen.**
Das Gemeinschaftsunternehmen muß als selbständiger Anbieter und Nachfrager auf dem Markt auftreten, seine Tätigkeit langfristig ausüben und in der Lage sein, eine eigenständige Geschäftspolitik zu betreiben.[986]

3. **Das Gemeinschaftsunternehmen darf „keine Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens der Gründerunternehmen im Verhältnis zueinander oder im Verhältnis zu dem GU** [Gemeinschaftsunternehmen]**" mit sich bringen.**
Ursprünglich bedeutete dies, daß sich die Gründerunternehmen vollständig aus dem Markt des Gemeinschaftsunternehmen zurückziehen sollten. Es sollte verhindert werden, daß trotz der Strukturveränderung keine Verhaltensabstimmung zwischen den Gründern besteht. Die Verhaltenspraxis der Kommission entgegen dem Wortlaut der Verordnung zeigte sich bereits darin, daß die Kommission von einem konzentrativen Gemeinschaftsunternehmen ausging, auch wenn ein Gründerunternehmen im Markt des Gemeinschaftsunternehmens tätig blieb.[987] Die weitere Entwicklung hat gezeigt, daß die Kommission die Schwelle der Koordinierung weiter anhebt, sodaß „praktisch jedes Gemeinschaftsunternehmen als konzentrativ eingestuft wird".[988]

In der Bekanntmachung über die Unterscheidung zwischen kooperativen und konzentrativen Gemeinschaftsunternehmen von (1994) zielte die Kommission v.a. auf die Koordinierung der Gründerunternehmen ab, eine Koordinierung zwischen den Gründern und dem Gemeinschaftsunternehmen ist nur mehr dann von Bedeutung, wenn sie die Koordinierung der Gründerunternehmen verstärkt oder herbeiführt.[989]

Diese neue Betrachtungsweise der Kommission führt dazu, daß praktisch alle Gemeinschaftsunternehmen in den Anwendungsbereich der FKVO 1989 fallen. In

---

985 vgl. Sedemund (1993), S. 382
986 vgl. Kindler (1995), S. 323
987 vgl. Sedemund (1993), S. 384
988 vgl. Kindler (1995), S. 324
989 vgl. Kindler (1995), S. 325

der Konsequenz bedeutet dies, daß die Kommission nur bei gemeinschaftsweiter Bedeutung eingreift und eine Untersagung nur bei Marktbeherrschung möglich ist. Die Kommission hat sich somit für die laxere Handhabung der Zusammenschlußkontrolle entschieden im Vergleich zum strengerem Verbot nach Art. 85.[990]

„Kooperative Gemeinschaftsunternehmen beschränken (...) den Wettbewerb, wenn es sich bei den Gesellschaftern um aktuelle oder potentielle Wettbewerber des Gemeinschaftsunternehmens handelt. Potentieller Wettbewerb liegt immer dann vor, wenn die beteiligten Unternehmen aufgrund ihrer Ressourcen in der Lage wären, auf dem Tätigkeitsgebiet des Gemeinschaftsunternehmens auch selbständig tätig zu werden.“[991]

Mit der Streichung von Art. 3 Abs. 2 Unterabsatz 1 geht die Kommission in Bestätigung ihrer bisherigen Vorgehensweise dazu über, alle kooperativen Vollfunktions-Gemeinschaftsunternehmen nach der Fusionskontrollverordnung zu beurteilen. Die wettbewerbliche Beurteilung erfolgt nun einerseits nach der Fusionskontrollverordnung, zusätzlich wird aber auch nach den Kriterien der Art. 85 Abs. 1 und 3 geprüft.[992]

Angesichts des hohen Kapitalaufwands und der langen Verlustphase für neue Fernsehveranstalter werden kommerzielle Programme in der Regel nicht von einem einzelnen Unternehmen, sondern als Gemeinschaftsunternehmen verschiedener Medienunternehmen gegründet[993]. Ob diese Tochtergesellschaften kooperative oder konzentrative Gemeinschaftsunternehmen darstellen, muß im einzelnen geprüft werden.[994] Im Mediensektor hat die Kommission die Umgestaltung der Besitzverhältnisse von VOX (1994) als konzentratives Gemeinschaftsunternehmen behandelt.[995]

5.2.4 Entscheidung „Bertelsmann/Kirch/Premiere“

Die wohl spektakulärste Entscheidung der Kommission nach der FKVO im Medienbereich war die Untersagung des Zusammenschlusses „Bertelsmann/Kirch/-

[990] vgl. Kindler (1995), S. 326
[991] Mestmäcker (1993), S. 210
[992] vgl. Art. 2 Abs. 4 FKVO (1998)
[993] Die zunehmende Beteiligung von Nicht-Medienunternehmen an Fernsehveranstaltern wird hier nicht berücksichtigt.
[994] vgl. Wagner (1992), S. 6
[995] vgl. Engel (1996), S. 27

Premiere“[996] vom 27. Mai (1998). In dem Vorhaben sind die Neustrukturierung der Gesellschafter bei Premiere, BetaDigital und BetaResearch geplant gewesen.

So sollten Bertelsmann und Kirch ihre Anteile von jeweils 25% an *Premiere* durch das Ausscheiden des dritten Gesellschafters Canal Plus auf jeweils 50% aufstocken. Damit verbunden sollte weiters die Einstellung von Kirchs Pay-TV-Sender DF1, dessen Einbringung bei Premiere, die Übertragung der Vermögenswerte von DF1 auf Premiere und die Sublizenz zum Selbstkostenpreis der Pay-TV- und Pay-per-view-Rechte von Kirch für Premiere. Premiere sollte zu einer digitalen Pay-TV Programm- und Vermarktungsplattform werden unter der Verwendung von Kirchs d-box-Technologie.[997]

Bei *BetaDigital*, eine 100%-Tochter von Kirch, sollte die CLT-UFA 50% übernehmen. BetaDigital sollte die mit der Aufbereitung und Ausstrahlung verbundenen Dienstleistungen (Verschlüsselung, Videokompression, Multiplex und Uplink zum Satelliten) für Premiere bzw. interessierte Dritte einbringen. An *BetaResearch*, ebenfalls eine 100%ige Tochter von Kirch, sollte die CLT-UFA auch 50% übernehmen. BetaResearch ist die Inhaberin ausschließlicher und unbefristeter Lizenzen für die Beta-Verschlüsselungstechnologie zur Verschlüsselung von Programmen auf der Basis des d-box-Decoders. Die BetaResearch, die die „d-box-Technologie“ weiterentwickeln soll, sollte diese Technologie für Premiere, Deutsche Telekom AG und andere Programmveranstalter bzw. Decoderhersteller lizensieren. Die Telekom sollte sich im nächsten Schritt an BetaResearch beteiligen[998], um ihre Zugangsrechte zu dieser Technologie zu sichern.[999]

In dem Zusammenschlußvorhaben sieht die Kommission Auswirkungen auf die Märkte für Pay-TV und technische Dienstleistungen für Pay-TV. Bezüglich des sachlich relevanten Marktes geht die Kommission von einem eigenen Pay-TV-Markt aus.[1000] Zum Pay-TV-Markt zählt die Kommission auch Pay-per-view und Pay-per-channel. Ferner unterscheidet sie nicht zwischen einem analogen und digitalen Pay-TV-Markt, da für sie digitales Pay-TV lediglich eine Weiterentwick-

---

996 Europäische Kommission (1998c): Entscheidung der Kommission vom 27.05.1998 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG), Nr. 4064/89 des Rates (Sache Nr. IV/M.993 - Bertelsmann/Kirch/Premiere). Kom (1998), 1439 endg.

997 vgl. Europäische Kommission (1998c), S. 3

998 Dies war Gegenstand der Entscheidung "Deutsche Telekom/BetaResearch" vom 27. Mai (1998)

999 vgl. Europäische Kommission (1998c), S. 3

1000 Die Kommission bezieht sich dabei auf die Entscheidung MGS Media Service.

lung des analogen Pay-TVs ist. Der Markt der technischen Dienstleistungen für Pay-TV ist für die Kommission durch die speziellen Dienstleistungen, die für den Betrieb von Pay-TV notwendig sind[1001], gegeben. Als räumlich relevanten Markt sieht die Kommission den deutschsprachigen Raum an (BRD, Österreich, deutschsprachiger Teil Belgiens, deutschsprachige Schweiz und nach den Fernsehgewohnheiten auch Luxemburg), obwohl sie betont, daß die Veranstaltung von Fernsehen grundsätzlich auf nationalen Märkten stattfindet.[1002]

In ihrer Entscheidung kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß durch den beabsichtigten Zusammenschluß eine *marktbeherrschende Stellung von Premiere auf dem Pay-TV-Markt* entsteht. So werde Premiere nach der Aufgabe von DF1 praktisch eine Alleinstellung als Veranstalter von Pay-TV erlangen. Weiters werde Premiere durch das Zusammenkommen der Pay-TV-Programmrechte (Spielfilme und Sportereignisse) von Bertelsmann und Kirch die einzige Programmplattform für Pay-TV sein. Premiere wird durch die Stellung der CLT-UFA und Kirch auf den Programmrechte-Markt auch den Zugang zu den attraktivsten und umfassendsten Programmressourcen haben.[1003]

Hinsichtlich der *Dauer der Marktbeherrschung* kommt die Kommission entgegen den Einwänden von Kirch und Bertelsmann zu dem Ergebnis, daß die beherrschende Stellung von Premiere auf dem Pay-TV-Markt auf Dauer angelegt sei. Sie führt dies auf die Vorteile von Premiere bei den nötigen Programmressourcen und bei der Zusammenlegung des Abonnementenstammes mit Kirchs Programmressourcen zurück. Weiters geht die Kommission davon aus, daß Bertelsmann und Kirch über Premiere die Entwicklung der Decoderinfrastruktur kontrollieren und daß kein privater Kabelnetzbetreiber ohne Zugriff auf die Programmressourcen von Premiere eine alternative Programmplattform errichten kann, wodurch Premiere die Bedingungen für neue Marktteilnehmer „diktieren" kann.[1004]

Eine *verstärkte beherrschende Stellung* von Premiere auf dem Pay-TV-Markt sieht die Kommission künftig durch den kombinierten Erwerb von Pay-TV- und

---

[1001] Spezielle technische Infrastruktur (Ver- und Entschlüsselung von Programmsignalen - Decoder, Bündelung von Programmsignalen mit Berechtigungsinformationen - Zugangskontrolle, Smart-Cards)

[1002] vgl. Europäische Kommission (1998c), S. 6-8

[1003] vgl. Europäische Kommission (1998c), S. 9-13

[1004] vgl. Europäische Kommission (1998c), S. 14-21

Free-TV-Programmrechten und einer komplementären Programmierung der Free-TV-Sender von Kirch und Bertelsmann gegeben.[1005]

Auf dem *Markt für technische Dienstleistungen* für Pay-TV sieht die Kommission eine Alleinstellung von BetaDigital und der Telekom gegeben. Diese Alleinstellung ist für sie auch auf Dauer angelegt. In ihrer Entscheidung führt die Kommission dazu folgende Gründe auf:[1006]

- Der Zusammenschluß bewirkt, daß die d-box-Technologie faktisch der digitale Standard im deutschsprachigen Raum wird.
  Dies hängt mit der Notwendigkeit einer speziellen technischen Infrastruktur für Pay-TV zusammen. Nach Ansicht der Kommission sind aufgrund der Struktur der deutschen Kabelnetze (Kabelinseln) private Kabelnetzbetreiber zu klein, um die notwendigen technischen Investitionen machen zu können, die mit einer alternativen Decoder-Technologie verbunden sind.
- Die Alleinstellung von Premiere als Programmplattform verhindert auf Dauer die Einführung einer anderen Technologie.
  Die Installierung einer alternativen technischen Infrastruktur ist mit hohem finanziellen Aufwand verbunden. Da sich durch die Programmressourcen von Premiere in Deutschland wahrscheinlich kein weiterer Pay-TV-Anbieter etablieren kann, erscheint es der Kommission auch unwahrscheinlich, daß sich eine alternative technische Infrastruktur auf dem deutschen Markt entwickeln kann.
- Weitere potentielle Betreiber der Zugangskontrolle werden von der Lizenzpolitik der BetaResearch abhängen.
  Es kann ausgeschlossen werden, daß sich nach der Einigung aller potentieller und aktueller Anbieter im Pay-TV und der Telekom auf die Beta-Zugangstechnologie und die d-box, eine alternative Decoderbasis in Deutschland entwickeln kann. Deshalb sind potentielle Anbieter von Pay-TV auf die Lizenzvergabe der Beta-Zugangstechnologie durch die BetaResearch abhängig. Diese Kontrolle über die Decoderinfrastruktur gibt Bertelsmann/Kirch gleichzeitig die Kontrolle über mögliche Applikationen, die auf der d-box ablaufen.

Trotz verschiedener Zugeständnisse von seiten Kirch und Bertelsmann ist die Kommission bei ihrer negativen Entscheidung geblieben. Sie bewertet die Zugeständnisse folgendermaßen:

[1005] vgl. Europäische Kommission (1998c): S. 31
[1006] vgl. Europäische Kommission (1998c): S. 32-38

„Mit den vorgeschlagenen Zusagen schaffen die Parteien im Bereich der Technik zwar eine gewisse Transparenz und die Absicherung des Zugangs zu der d-box-Technologie. Die Parteien sind jedoch nicht bereit, ihre alleinige Kontrolle über diese Technologie und insbesondere deren Entwicklung aufzugeben. Was den Pay-TV-Bereich betrifft, sind die vorgeschlagenen Zusagen nicht geeignet, eine realistische Chance für eine alternative Programm- und Vermarktungsplattform zu eröffnen. Premiere wird damit weiterhin in der Lage sein, die Bedingungen für den Marktzutritt Dritter zu diktieren. Zugleich werden ohne die Chance einer alternativen Programmplattform die Zusagen für den Bereich der Technik, zumindest hinsichtlich der Lizenzvergabe für die Zugangskontrolle, weiter entwertet, da ohne eine solche zweite Programmplattform auch keine alternative technische Plattform zu erwarten ist.“[1007]

In der nachstehenden Abbildung sind die verschiedenen betroffenen Märkte und die Auswirkungen des Zusammenschlußvorhabens abschließend zur Verdeutlichung dargestellt.

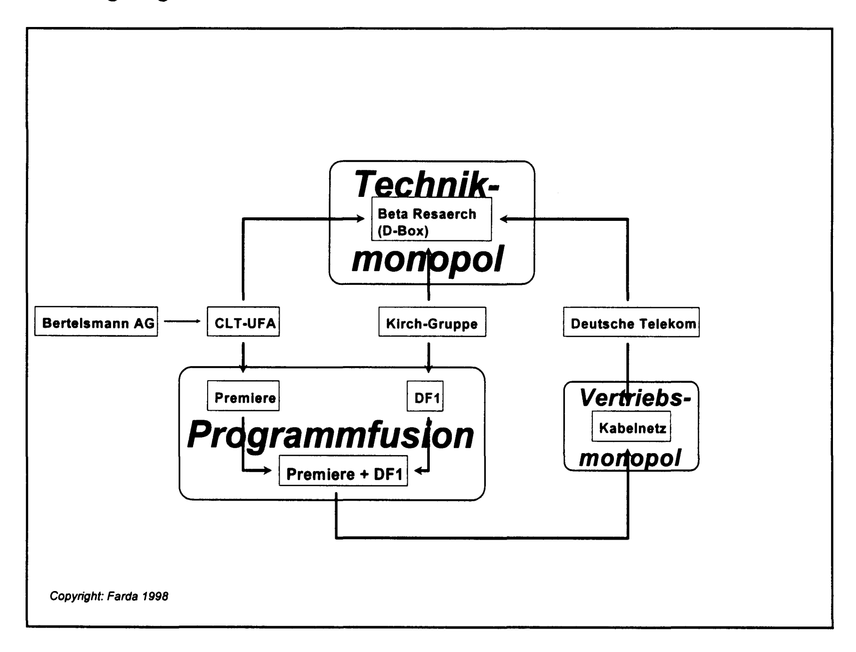


Abbildung 13: Zusammenschluß Bertelsmann/Kirch

[1007] vgl. Europäische Kommission (1998c), S. 42

5.3 Ausblick

Das *Europäische Wettbewerbsrecht* bietet keine „brauchbaren Ansatzpunkte" für den Mediensektor, um Konzentrationen zu vermeiden: Art. 86 kommt erst zur Anwendung, wenn der Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung gegeben ist, was aus „medienspezifischer Sicht bereits zu spät ist". Die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht durch Zusammenschlüsse vormals selbständiger publizistischer Einheiten kann demnach nicht verhindert werden. Das Kartellverbot nach Art. 85 ist wegen seiner anderen Zielsetzung auch nur ansatzweise eine verläßliche Konzentrationskontrolle für den Medienbereich.[1008]

Bis zum Jahr 1997 hat die Kommission insgesamt sieben Zusammenschlüsse nach der *FKVO* verboten. Drei davon haben den Mediensektor betroffen (MSG Media Services 1994), Nordic Satellite Distribution und HGM/RTL/Veronica/Endemol, beide (1995).[1009] 1998 verbot sie den Zusammenschluß von Bertelsmann/Kirch/Premiere, beim Pay-TV. Im Gegensatz dazu hat die Kommission gut 20 Verfahren positiv beurteilt, also dem Zusammenschluß zugestimmt (z.B. Bertelsmann-CLT 1996).[1010]

Für die Zukunft gilt hier die interne Leitlinie der für Medien zuständigen Direktion C in der Generaldirektion IV, die sich folgenderweise zusammenfassen läßt:[1011]

- Fusionen sind als positiv zu sehen, wenn sie der Entwicklung neuer Produkte oder neuer Dienste fördern und wenn sie der Entwicklung der Informationsgesellschaft nützen, also dem Wirtschaftswachstum, der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen sowie der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen.
- Der Wettbewerb auf den Medienmärkten soll offen gehalten werden.

Auch diese Leitlinie läßt den Schluß zu, daß es bislang keine geeigneten Rechtsvorschriften auf EU-Ebene gibt und höchstwahrscheinlich auch in Zukunft nicht geben wird, um Medienkonzentration zu vermeiden.[1012]

[1008] vgl. Wagner (1992), S. 3
[1009] vgl. Pons, (1996), o.S.
[1010] vgl. ebd.
[1011] vgl. ebd.
[1012] vgl. Dörr (1995c), S. 119

6. Medienkonzentration

In Marktwirtschaften werden unternehmerische Initiativen als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen, und es herrscht die Meinung vor: „Märkte steuern sich selbst, weil der Egoismus des einen vom Egoismus seiner Konkurrenten, Abnehmer und Lieferanten im Zaum gehalten wird".[1013] Ein Mittel für die Unternehmen, diesem Wettbewerbsdruck auszuweichen ist Konzentration. Ein hoher Konzentrationsgrad gefährdet jedoch die Selbststeuerung des Marktes.[1014]

Im Rahmen der Wettbewerbsanalyse werden zuerst die aktuellen Wettbewerbsverhältnisse auf den sachlich und geographisch relevanten Märkten betrachtet. Dabei spielt auch der potentielle Wettbewerb eine wichtige Rolle: In den USA wurde von der These ausgegangen, daß jedwede Fusionskontrolle entbehrlich sei, da Marktmacht immer bestreitbar sei, also potentieller Wettbewerb immer herrsche. Allerdings kann potentieller Wettbewerb nicht immer vorausgesetzt werden, v.a. wenn beispielsweise erhebliche Marktzutrittsschranken bestehen, wie dies im Fernsehsektor der Fall ist (Lizenzierung, hoher finanzieller Aufwand).[1015]

6.1 Ursachen für ökonomische Konzentration

„Generell sind alle Formen von Unternehmensverbindungen Ausdruck vermuteter Effizienzvorteile oder vermuteter Machtvorteile."[1016] Die Ursachen für den Wandel des Mediensystems bzw. für dessen heutige Ausgestaltung liegen vorrangig in politisch-organisatorischen bzw. technischen Umbrüchen.[1017] Mittel des politisch-organisatorischen Umbruches ist die Deregulierung - also die Privatisierung und Neuorganisation der Medienmärkte - in Westeuropa in den 80er Jahren. Der technische Umbruch ist durch die Entwicklung der Kabel- bzw. Satellitentechnologie bis hin zur Digitalisierung bestimmt. Der dadurch bedingte ökonomische Wandel verursachte eine Neuorientierung des Medienrechts.[1018]

[1013] Engel (1995), S. 226
[1014] vgl. Engel (1995), S. 226 u. 283
[1015] vgl. Engel (1995), S. 226-227 u. 228
[1016] vgl. Heinrich (1996), S. 180
[1017] vgl. Roth (1996), S. 11
[1018] vgl. Hoffmann-Riem (1992), S. 147

Da vor allem die (Medien-)Unternehmen die Nutznießer[1019] der Deregulierung und der Aufhebung der Frequenzknappheit durch die technische Innovation sind, ist es nicht überraschend, daß sie bereits seit langem die Deregulierung des Rundfunkmarktes gefordert haben.[1020] Diese bedeutete für die meisten westeuropäischen Länder eine Abkehr vom öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol, also eine Öffnung des Marktes für privatwirtschaftliche Anbieter.[1021] Es wurde der Markt als Ordnungsprinzip anstelle staatlicher Regulierung gesetzt.[1022] Der Staat sollte weniger regulieren[1023]. Als Folgen der Deregulierung sind die Kommerzialisierung des Rundfunksektors und Konzentrationsprozesse[1024] zu beobachten.[1025]

Mit der Entwicklung der Kabel- bzw. Satellitentechnologie wurde das Argument der Frequenzknappheit, das lange Zeit in Europa als Begründung für öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopole verwendet wurde, aufgehoben.[1026] Diese neuen Technologien machten nicht nur eine Vielzahl der Programmübertragungen, sondern auch transnationales Fernsehen möglich.[1027] Der Abbau der Distanzüberwindungskosten führte in der Folge zu einer Globalisierung des Wettbewerbs.[1028]

Die Digitalisierung ermöglicht als jüngste innovative technische Entwicklung die Möglichkeit eines unbeschränkten technischen Wettbewerbs.[1029] Ferner verändert die Digitalisierung das Erscheinungsbild der elektronischen Medien sowie deren Einsatzgebiete.[1030] Die damit zusammenhängende „Konvergenz aller Medien" kann als besonders förderliche Voraussetzung für Konzentration gesehen werden.[1031]

[1019] Dies läßt sich am Beispiel der BRD gut darstellen: Obwohl der Rundfunk aus gesamtwirtschaftlicher Sicht immer noch relativ unbedeutend ist, hat aber sein Gewicht meßbar zugenommen. Besonders deutlich wird dies am Produktionswertanteil (1984: 0,16% - 1993: 0,24%) und an der Entwicklung des Erwerbstätigenanteils (1984: 0,12% - 1994: 0,15%). Vgl. Seufert (1996), S. 167-168

[1020] vgl. Hoffmann-Riem (1992), S. 163

[1021] vgl. Hagen (1995), S. 10

[1022] vgl. Heinrich (1996), S. 165; ähnlich: Kohlstedt/Seeger/Woldt (1996/97), S. 171

[1023] vgl. Hoffmann-Riem (1992), S. 166

[1024] So wird beispielsweise der deutsche Fernsehmarkt von wenigen Anbietern beherrscht (Bertelsmann, Kirch, Springer, Holtzbrink und WAZ). Vgl. Kohlstedt, Alexander/Seeger, Peter/Woldt, Runar (1996/97), S. 173

[1025] vgl. Heinrich (1994b), S. 51-52

[1026] vgl. Hagen (1995), S. 29-30; ähnlich Heinrich (1994b), S. 54; Scholz (1995), S. 358 u. 359

[1027] vgl. Hagen (1995), S. 29-30

[1028] vgl. Heinrich (1996), S. 165

[1029] vgl. ebd.

[1030] vgl. Roth (1996), S. 11

[1031] vgl. Knoche (1999), S. 734

In der wissenschaftlichen Literatur wird als Ursache von Medienkonzentration v.a. die Kostendegression genannt. „Fixkostendegression bedeutet sinkende Durchschnittskosten, d.h. abnehmende Gesamtkosten pro Stück“[1032], im Medienbereich pro Nutzer. So liegen beispielsweise die fix angefallenen Produktionskosten eines Films von 5 Mio DM bei 100.000 Pay-TV-Abonnementen bei 50 DM pro Kopf, bei 5 Mio Abonnenten bei 1 DM pro Kopf.[1033] Es werden also die fixen Kosten mit zunehmender Outputmenge auf immer mehr Produkte verteilt. Die Ursache für diese degressive Stückkostenwirkung liegt in zunehmenden Skalenerträgen, d.h. daß „bei proportional zunehmendem Faktoreinsatz der Output steigt, weshalb sich die Bezeichnung ‚economies of scale‘ (Skalenerträge) herausgebildet hat“. Ein anderer Begriff - *Betriebsgrößenvorteile*- stellt in diesem Zusammenhang auf die relativen Kostenvorteile eines größeren Unternehmens gegenüber eignem kleineren ab. Die Vorteile und Wirkungen der economies of scale lassen sich v.a. längerfristig realisieren, z.B. die Herausbildung eines natürlichen Monopols durch Verdrängungswettbewerb.[1034] Dieser Effekt für also zu horizontaler Konzentration - zur Übernahme von Unternehmen, die im selben Markt tätig sind.[1035]

Skaleneffekte durch die Ausweitung der Mengenproduktion eines Gutes stellen nur eine Möglichkeit sinkender Durchschnittskosten dar. Eine andere Möglichkeit besteht in Verbundvorteilen (Synergieeffekte, economies of scope). Hier werden die Durchschnittskosten durch die Verteilung der Inputs für die Produktion auf mehrere Güter erzielt.[1036] Economics of scope können als Ursache für vertikale Konzentration gesehen werden, also die Integration vor- und/oder nachgelagerter Produktionsstufen (z.B. Produktion, Vertrieb). Verbundvorteile für Medienunternehmen ergeben sich auf der Produktionsebene durch die Verwertung gleicher Inhalte in verschiedenen Medien, sofern das Unternehmen die Rechte besitzt.[1037] Auf der Distributionsebene können nichtrivalisierende Inputfaktoren mehrfach auf allen möglichen Medienmärkten verwertet werden.[1038] Voll ausschöpfen können diese Synergien am besten vertikal integrierte

[1032] Ludwig (1998), S. 90
[1033] vgl. Kiefer (1995), S. 60
[1034] Ludwig (1998), S. 92
[1035] vgl. Altmeppen (1996), S. 262
[1036] vgl. Ludwig (1998), S. 102
[1037] vgl. Hagen (1995), S. 244 (Beispiel dazu S. 244-245)
[1038] vgl. Ludwig (1998), S. 102

Unternehmen, wie z.B. der Kirch-Konzern,[1039] aber auch die zunehmende Globalisierung der Medienkonzerne ist auf dieses Phänomen zurückzuschreiben[1040].

Wurden diese Vorteile früher eher durch die Fusion zweier (Medien-)Unternehmen ausgenützt, so geschieht dies heute eher in Form von strategischen Allianzen.[1041] Es bleibt festzuhalten, daß Synergien zur Maximierung von Erträgen und Gewinnen als „eine der großen Antriebskräfte für den weltweiten Konzentrationsschub im Bereich der Medien" der letzten 15 Jahre gelten.[1042] Sie führten somit u.a. zu den oligopolistischen Strukturen des heutigen Medienmarktes.[1043]

Mit dem Begriff *Tausender-Preis* wird das ökonomische Verhältnis zwischen den einzelnen Medienbetreibern (Fernsehveranstalter, Zeitungsverlag) und der werbetreibenden Wirtschaft charakterisiert. Für den Werbungtreibenden ist er für die Kosten/Nutzen-Berechnung *der relevante Preis*, „bei dem die Kosten eines Werbespots oder einer Anzeige auf die damit erreichten Rezipienten bezogen werden".[1044] Ein Konkurrenzkampf mehrerer Anbieter ist dann zu erwarten, wenn ein Marktsegment aufgrund seines Werbefinanzierungspotentials hinreichend attraktiv ist. Es kommt zu einer Kostenexplosion. Die erzielten Einnahmen werden wiederum in das Programm investiert, was zur Vergrößerung der Marktanteile und damit zu größeren Werbeeinnahmen führt. „Eine solche Kostenspirale wird erst dann zum Stillstand kommen, wenn der zusätzliche Aufwand je Zuschauer nicht mehr zu einem entsprechenden Marktanteilsgewinn und damit zu einem entsprechenden Einnahmezuwachs je Zuschauer führen wird." Im Zeitungsbereich wird dieser Prozeß als Anzeigen-Auflage-Spirale beschrieben.[1045]

Im Kosten- und Qualitätswettbewerb des werbefinanzierten Fernsehens führt dies dazu, daß auf sehr großen Medienteilmärkten nur wenige finanzstarke Anbieter übrigbleiben. Kleine Anbieter werden in Marktnischen abgedrängt.[1046] Dieser Zusammenhang zwischen Marktanteilen und Werbespotskosten führt zur Oligopolisierung und

---

[1039] vgl. Kiefer (1995), S. 65
[1040] vgl. Ludwig (1998), S. 102
[1041] vgl. Heinrich (1994b), S. 52
[1042] vgl. Kiefer (1995), S. 65
[1043] vgl. Grisold (1998), S. 131
[1044] Seufert (1996), S. 171
[1045] Seufert (1996), S. 177
[1046] ebd.

Monopolisierung der Märkte.[1047] Für Marie-Luise KIEFER ist diese Spirale von Reichweitensteigerung und Gewinnmaximierung sogar der „entscheidender Faktor der horizontalen Konzentration“.[1048]

6.2 Arten von Medienkonzentration

Insgesamt betrachtet stellt der bisherige und prognostizierte „Medienkonzentrationsprozeß eine Kumulation von

- Kapital-Konzentration
- Markt-Konzentration
- Produktstufen-Konzentration
- Produkt-Konzentration
- Macht-Konzentration (ökonomisch, publizistisch, politisch, kulturell)“[1049]dar.

Eine wesentlich gebräuchlichere Unterscheidung ist in *horizontale, vertikale, diagonale und konglomerate Konzentration.* Daran orientiert sich auch die Europäische Kommission im Grünbuch zur Medienkonzentration von 1992. Im folgenden sollen die verschiedenen Konzentrationsarten erklärt werden.

Horizontale Konzentration

Horizontale Konzentration bezeichnet die Konzentration von Unternehmen auf derselben Produktionsebene (intramediäre Konzentration). Durch horizontale Konzentration wird die Angebotsvielfalt auf einem bestimmten Markt reduziert bzw. eliminiert.[1050] Sie ist als ursprünglichste Konzentrationsart in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg zu verstehen. Für Deutschland ist eine bedeutsame Phase der horizontalen *Presse*konzentration ungefähr von 1945 - 1964 gewesen.[1051] Horizontale Konzentration bei der Veranstaltung von *Fernsehprogrammen* kann Vorteile für das Unternehmen haben, da das zu vertreibende Produkt auf mehreren Ebenen verwertet werden kann[1052],

[1047] Kübler (1995), S. 51
[1048] vgl. Kiefer (1995), S. 60
[1049] Knoche (1999), S. 734
[1050] vgl. Kübler (1995), S. 52
[1051] vgl. Knoche (1996a), S. 103 u.106-107
[1052] vgl. Hagen (1995), S. 238

also zu einem späteren Zeitpunkt von einem zweiten (oder dritten) unternehmenseigenen Sender ausgestrahlt werden kann.

Um horizontaler Medienkonzentration vorzubeugen, haben die meisten Mitgliedstaaten für die Mediensektoren Radio und Fernsehen die Anzahl der Lizenzen pro Medienunternehmen, das Eigentum an Medienunternehmen sowie die finanzielle Beteiligung begrenzt. So darf in *Spanien* nur ein Fernsehsender pro Person bzw. Unternehmen besessen werden. In *Deutschland* darf die kombinierte Reichweite aller Sender eines Medienunternehmens nicht höher als 30% sein. Die Verhinderung von horizontaler Konzentration auf dem Printmedienmarkt ist in den Mitgliedstaaten dagegen eher selten. So ist beispielsweise in *Frankreich* die Übernahme einer Tageszeitung durch einen Verlag oder einen Pressekonzern verboten, wenn dieser damit mehr als 30% der Auflage auf dem gesamten nationalen Zeitungsmarkt erreicht.[1053]

Vertikale Konzentration

Unter vertikaler Konzentration wird die Vereinigung von aufeinanderfolgenden Produktionsstufen verstanden. Dabei wird zwischen vor- und nachgelagerten Produktionsstufen unterschieden. Vorteile der vertikalen Konzentration für Unternehmen sind beispielsweise Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch Rationalisierung, Kostensenkung durch Einsparung der Handelsspannen, Sicherung des Rohstoff- und Absatzmarktes, Erweiterung der Kapital- und Kreditbasis, Erringen einer wirtschaftlichen Machtposition und die gemeinsame Verwertung von Rechten.[1054] Ein weiterer Vorteil für vertikal integrierte Unternehmen ist, daß sie nur schwer aus bestimmten geographischen Märkten „gekippt" werden können.[1055] Die Ausrichtung der Produktion von vertikal integrierten Unternehmen ist eine maximale Verwertungsstrategie[1056], was indirekt mit Cross-ownership zusammenhängt (z.B. Verwertung eines Films im Kino, dann Pay-TV, dann Fernsehen usw.), und in den USA „Windowing" genannt wird[1057].

Im Fernsehsektor erstreckt sich die vertikal nachgelagerte Konzentration vor allem auf den Vertrieb der Fernsehprogramme und hier insbesondere auf die Kabelnetze. Da über Kabelnetze z.Z. nur eine bestimmte Anzahl von Programmen übertragen werden

[1053] vgl. Trappel,/Meier (1998), S. 193
[1054] vgl. Artopé/Zerdick (1995), S. 14
[1055] vgl. Gomery (1993), S. 66
[1056] vgl. Kiefer (1995), S. 61
[1057] vgl. Kiefer (1994), S. 435

kann, ist es für die Medienunternehmen wichtig, den Zugang zu den Kabelnetzen zu bekommen. Besteht eine direkte unternehmerische Verbindung zwischen dem Programmveranstalter und dem Kabelnetzunternehmen (z.B. Tochterfirma), so kann indirekt der Programmveranstalter bestimmen, welche anderen Programme durch „sein" Kabelnetz verbreitet werden. Im extremsten Fall kann dies die Verweigerung des Netzzuganges für konkurrierende Sender sein.[1058] Nach der Wettbewerbstheorie gelten vertikal integrierte Unternehmen mehrheitlich als Marktzutrittsbarrieren.[1059] Ihre Entstehung wird mit der Einsparung von Transaktionskosten und Verbundvorteilen zwischen den aufeinanderfolgenden Produktionsstufen erklärt.[1060]

Die vorgelagerte vertikale Konzentration auf dem Fernsehsektor erstreckt sich aus der Sicht des Fernsehveranstalters (Programmanbieter) auf die Programmrechte bzw. -produktion.[1061] Bei der Programmproduktion stellt Jürgen HEINRICH allerdings einen Rückgang der vertikalen Konzentration fest, da die Medienunternehmen die Programmproduktion zunehmend auslagerten (Outsourcing).[1062] In ihrer Studie zu den „Folgen der Media Mergers in den USA" sehen Alexander ARTOPÉ und Axel ZERDICK auf dem amerikanischen Markt eine Abkehr von der vertikalen Konzentration hin zum ursprünglichen Stammgeschäft des Unternehmens.[1063]

Diagonale Konzentration (Cross-ownership)

Mit Cross-ownership wird beispielsweise die Beteiligung eines Verlages an einem Fernsehveranstalter oder privaten Radio bezeichnet. In Deutschland beispielsweise führte die Sorge vor Werbeeinbußen durch kommerzielles Fernsehen zu starkem Engagement der Verlage bei den elektronischen Medien.[1064] Für den Hörfunk wurde im Zuge dieser Entwicklung der Begriff *Verlegerradio* verwendet. Die Verleger drangen also aus strategischen und finanziellen Gründen in den audiovisuellen Sektor vor.[1065]

1058 vgl. Bagdikian (1992), S. XV
1059 vgl. Kiefer (1994), S. 35; ähnlich Kohlstedt/Seeger/Woldt (1996/97), S. 171; Kübler (1995), S. 53
1060 vgl. Kiefer (1994), S. 435
1061 vgl. Hagen (1995), S. 236
1062 vgl. Heinrich (1996), S. 175
1063 vgl. Artopé/Zerdick (1995), S. 11
1064 vgl. Artopé/Zerdick (1995), S. 56
1065 vgl. Hagen (1995), S. 2

Allgemein ausdrückt, werden bei Cross-ownership (Medien-)Unternehmen in anderen Mediensektoren bzw. auf anderen Medienmärkten tätig.[1066] Oft wird dieser Tatbestand auch unter dem Stichwort „multimediale Beteiligung“ diskutiert.[1067] Es kommt also in der neueren Entwicklung zu einer Aufhebung der traditionellen Grenzen zwischen den einzelnen Medien.[1068] Cross-ownership bringt für (Multi)-Medienunternehmen den Vorteil, daß der Wettbewerb zwischen ihnen beschränkt wird und sich eher gegen die „kleine“, meist nur monomedial ausgerichtete Konkurrenz richtet.[1069]

Als weiterer Vorteil des Cross-ownership für die Unternehmen ergeben sich zusätzliche Verwertungsmöglichkeiten (z. B. Kino, Pay-TV, Free-TV, Videokauf, Videoverleih).[1070] Es besteht hier aber auch die Möglichkeit, daß ein Stoff (z.B. Film) als Buch und/oder Fernsehserie zusätzlich verwertet wird.[1071] Aufgrund dieser Mehrfachverwertung können auch höhere Preise für Rechte geboten resp. gezahlt werden.[1072] Gefördert wird die Merhfachverwertung von Programmen u.a. durch die sog. „Cross-promotion“, die Werbung für ein konzerneigenes Medium in einem anderen konzerneigenen Medium. Unter den Begriff fällt auch die gezielte redaktionelle Werbung für konzerneigene Medien.[1073]

Regelungen zur Verhinderung oder Begrenzung von Cross-ownership existieren bereits in einigen Mitgliedstaaten. In der *BRD* haben manche der Bundesländer Bestimmungen zum Cross-ownership erlassen (z.B. Hamburg, Bremen, Baden-Württemberg: Print - Radio bzw. Fernsehen). In den *Niederlanden* wird die Lizenz für Fernsehen nicht vergeben, wenn das betroffenen Unternehmen bereits 25% des täglichen Pressemarktes kontrolliert. In *Österreich* ist der Zugang für Zeitungsverleger zu privatem Radio nur begrenzt erlaubt (max. 26%). In *Großbritannien* sind nach dem Broadcasting Act 1996 Zeitungen mit einer nationalen Auflage von mehr als 20% auf einen Anteil von höchstens 20% an nationalen und regionalen Fernsehdiensten beschränkt.[1074] Es gibt auch Mitgliedstaaten, die explizit als Förderer des Cross-

[1066] vgl. Hoffmann-Riem (1992), S. 150
[1067] vgl. Kiefer (1995), S. 62
[1068] vgl. Kohlstedt/Seeger/Woldt (1996/97), S. 172
[1069] vgl. Kiefer (1995), S. 62
[1070] vgl. ebd.; ähnlich: Conrad (1997), o.S.
[1071] vgl. Bagdikian (1992), S. XIII
[1072] vgl. Hagen (1995), S. 245
[1073] vgl. Kübler (1995), S.53; ähnlich Conrad (1997), o.S.
[1074] vgl. Trappel/Meier (1998), S. 194

ownership bezeichnet werden können: Belgien und Dänemark. In *Belgien/Flandern* sind ursprünglich die Lizenzen für privates Fernsehen für die Verleger vorgesehen gewesen; dies verschaffte ihnen ein Monopol für beinahe den gesamten Werbemarkt. Radiowerbung ist bis heute nur in einem Radiosender erlaubt. In *Dänemark* sind die Zeitungsverleger von einer Regelung ausgenommen, die besagt, daß profit-orientierte Organisationen keinen relevanten Einfluß auf lokales Radio und Fernsehen haben dürfen.[1075]

Konglomerate Konzentration

Nach Manfred KNOCHE stellt die konglomerate Konzentration die vorläufig höchste Stufe im Medienkonzentrationsprozeß dar: die Verbindung von Medienunternehmen mit branchenfremden Medienunternehmen, z.B. die bislang im Bereich der Datendienste und Medieninfrastruktur tätig sind. Das Ergebnis derartiger Konzentrationen sind Kommunikationskonzerne.[1076]

Branchenfremde Unternehmen investieren Kapital in Medien, da sie sich von der zukünftigen Entwicklung der Medien in der Informationsgesellschaft hohe Profitraten versprechen. Diese Investitionen erfolgen also aus rein ökonomischen Gründen.[1077] Medien werden zu Konzernabteilungen, deren Zweck- und Zielsetzung der Strategie der Mutterfirma untergeordnet ist.[1078] Für den Medienmarkt an sich bedeutet dies, daß dieser von weiteren Akteuren beobachtet wird und weitere Akteure in diesen Markt eintreten werden.[1079]

Branchenfremde Unternehmen, insbesondere Banken, können durch ihre kreditgewährende Funktion Einfluß auf Medienunternehmen ausüben, da diese aufgrund der eingeräumten Kredite wirtschaften (z.B. Kirch-Gruppe in Deutschland).[1080] Neben kreditgewährenden Banken beteiligen sich verstärkt Versicherungen und Energiekonzerne an Medienunternehmen. So bemühte sich die spanische Zeta-Gruppe, bei der die Ban-

---

[1075] vgl. Trappel/Meier (1998), S. 194-195
Dazu ist anzumerken, daß mit „profitorientierten Unternehmen" der Medienbranche fremde Unternehmen gemeint sind. So versuchen die Dänen mit dieser Regelung, konglomerate Konzentration zu vermeiden, fördern damit gleichzeitig jedoch diagonale Konzentration. Vgl ebd. S. 196

[1076] vgl. Knoche (1996a), S. 106-107

[1077] vgl. Altmeppen (1996), S. 258

[1078] vgl. Luyken (1990), S. 636

[1079] vgl. Altmeppen (1996), S. 258

[1080] vgl. Luyken (1990), S. 634-635; ähnlich: Ring, (1993a), S. 9-10

co Central Hispano mit 12,5 % beteiligt ist, um Koordination mit Energiekonzernen, um das Kabelfernsehen voranzutreiben.[1081]

In *Frankreich* entwickelte sich konglomerate Konzentration bereits Mitte der 80er Jahre mit der Beteiligung von Konzernen wie L'Oréal, Alcatel Alsthom, Géneral des Eaux, Lyonnaise des Eaux, Chargeur, Bouygues, oder LouisVitton-Moët Hennessy am privaten Fernsehen. Dies führte dazu, daß der französische private Fernsehmarkt Mitte der 90er von drei branchenfremden Unternehmen dominiert wurde: Géneral des Eaux, Lyonnaise des Eaux und Bouygues.[1082]

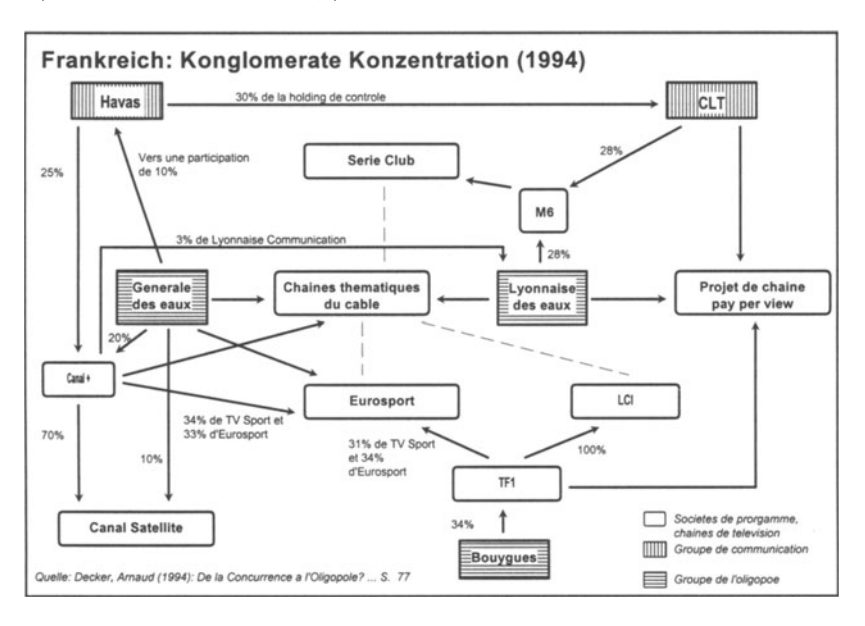


Abbildung 14: Frankreich: Konglomerate Konzentration 1994

Konglomerate Konzentration gibt es außer in Frankreich auch beispielsweise in *Griechenland* und *Schweden*. Die (indirekte) Abhängigkeit mancher Medienkonzerne von branchenfremden Kapital ist in Europa jedoch bislang schwer nachweisbar, da Unternehmensbeziehungen vor der Öffentlichkeit weitgehend verdeckt gehalten werden können. Dabei wird nicht beachtet, daß Medienunternehmen auch von Unterneh-

[1081] vgl. Salamanca (1996), S. 214 u. 221
[1082] vgl. Decker (1994), S. 65, 72 u. 77

men übernommen werden können, die in gesellschaftlich kontrovers diskutierten Wirtschaftsbereichen agieren, wie beispielsweise Rüstungsproduktion, Atomkraft oder Gen-Technologie. Diese Unternehmen können in der Folge „ihre" Medien für die Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen Interessen nutzen.[1083]

6.3 Modelle der Konzentrationskontrolle in der juristischen Praxis

Bei der Messung von Medienkonzentration nach dem Medienrecht und der medienrechtlichen Konzentrationskontrolle besteht die Frage nach der Meinungsmacht der Medienunternehmen - im Gegensatz zur rein ökonomischen Orientierung des Wettbewerbsrechts - im Vordergrund. Messung der Meinungsmacht gehört an und für sich in den hier nur am Rand berührten Bereich der publizistischen Konzentration. Da jedoch Meinungsmacht im Sinne von publizistischer Konzentration nur „schwer", d.h. nur durch aufwendige Verfahren (z.B. Inhaltsanalyse kombiniert mit Befragung), meßbar ist und Zusammenhänge zwischen ökonomischer Konzentration und publizistischem Einfluß auf konzerneigene Medien bestehen, wird in der gängigen Praxis der Konzentrationskontrolle Meinungsmacht über die Erfassung ökonomischer Konzentration gemessen.[1084]

Anbieter-/Beteiligungsmodell

Dem Anbieter-/Beteiligungsmodell liegt der Gedanke zugrunde, daß ein Unternehmen nicht alleiniger Eigentümer eines Fernsehprogramms sein sollte. Nach diesem Modell sind also Anbietergemeinschaften obligatorisch.[1085] Das Anbieter-/Beteiligungsmodell versucht die binnenpluralistische Struktur der öffentlich-rechtlichen Veranstalter auf das kommerzielle Fernsehen zu übertragen, indem Meinungsvielfalt entstehen soll, daß kein Gesellschafter beherrschenden Einfluß im Sinne des Gesellschaftsrechtes haben darf.[1086] Konzentrationsmessung nach diesem Modell folgt einer ökonomischen bzw. unternehmensrechtlich organisierten Konzentrationskontrolle.[1087]

[1083] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1996), S. 133

[1084] Zur Messung publizistischer Vielfalt vgl. beispielsweise Weber, (1992) S. 266-268; oder Woldt (1992), S. 192-211

[1085] vgl. Hege (1994), S. 249

[1086] vgl. Europäisches Medieninstitut (1995), S. 211

[1087] vgl. Scholz (1995), S. 360

In der *BRD* zeichnete sich ungefähr Mitte der 90er Jahre ein Trend ab, der verstärkt das angewendete Beteiligungsmodell kritisierte, da dieses sich - verstärkt durch die Politik der Landesmedienanstalten - als ineffizient erwies.[1088] Kritikpunkte am Anbieter-/Beteiligungsmodell waren/sind:

- Der Zwang zu Anbietergemeinschaften führte dazu, daß sich Mediengroßunternehmen an mehreren Fernsehveranstaltern beteiligten, was zu extremen Verflechtungen bei den Programmveranstaltern führte.[1089] Mit anderen Worten: Das Modell begünstigt Verflechtungen, die Folge sind oligopolistische Marktstrukturen.[1090]
- Um innerhalb der vorgeschriebenen Beteiligungsgrenzen zu verbleiben, versuchten die Unternehmen, diese Grenzen (durch Strohmänner) zu umgehen.[1091]
- Da das Anbieter-/Beteiligungsmodell die Stimm- bzw. Kapitalanteile als Bemessungsgrundlage heranzieht, wird kein Unterschied zwischen Fernsehveranstalter mit großer bzw. kleiner Reichweite gemacht, obwohl dies in Bezug auf die Meinungsmacht von Bedeutung ist.[1092]
- Da sich das Anbieter-/Beteiligungsmodell an rein ökonomisch bemessenen Unternehmensstrukturen bzw. an gesellschaftstrechtlichen Beteiligungsverhältnissen orientiert, sagt es im Grunde nichts über die Meinungsmacht bzw. über Meinungsvielfalt aus.[1093]

Konzentrationskontrollen, die nach diesem Modell angelegt sind, finden sich beispielsweise in Frankreich, Spanien und Portugal. In *Frankreich* darf keine juristische Person direkt oder indirekt mehr als 49% des Kapitals oder der Stimmrechte an einem landesweiten Fernsehveranstalter halten. In *Spanien* darf keine natürliche oder juristische Person mehr als 25% am Kapital eines landesweiten Radio- oder Fernsehprogramms besitzen. In *Portugal* existiert seit 1990 die gleiche Regelung für privates Fernsehen. Vom Eigentum ausgeschlossen können aber auch bestimmte Personen oder

---

[1088] vgl. Hege (1994), S. 246; ähnlich Knoche (1996b), S. 107-108

[1089] vgl. Hess (1997), S. 681; ähnlich: Hege, (1994), S. 249; Kleist (1993b), S. 506; Kübler (1995), S. 48; Biedenkopf (1996), S. 75

[1090] vgl. Schulz (1996), S. 227; Europäisches Medieninstitut (1995), S. 211

[1091] vgl. Hege (1994), S. 249; ähnlich Kleist (1993b), S. 506; Kübler (1995), S. 48

[1092] vgl. Kleist (1993b), S. 506-507; ähnlich Kübler (1995), S. 48
Bezüglich des Zusammenhangs zwischen Reichweite und Meinungsmacht wird davon ausgegangen, daß Programme mit geringer Reichweite die öffentliche Meinung weniger beeinflussen.

[1093] vgl. Scholz (1995), S. 361

Gruppen sein, die sog. „disqualified persons". Regelungen dazu finden sich in *Dänemark* und *Österreich* (Eigentumsverbot für politische Parteien, staatliche Einrichtungen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk für Privatradio-Lizenzen). Regelungen zur Begrenzung von nicht EU-Kapital finden sich in *Frankreich* und *Großbritannien.* In Frankreich beispielsweise ist der Anteil von nicht-EU-Unternehmen bei Kapitalanteilen und Stimmrechten auf 20% beschränkt.[1094]

Zuschauermarktanteilsmodell

Die heftige Kritik und die Ineffizienz des Anbieter-/Beteiligungsmodells ließen in der BRD das Zuschauermarktanteilsmodell immer mehr als Alternative für die Konzentrationsmessung und –kontrolle in Erscheinung treten.[1095] Beim Zuschauermarktanteilsmodell wird der Marktanteil auf dem Zuschauermarkt als Bemessungsgrundlage für vorherrschende Meinungsmacht genommen.[1096] Im wesentlichen zielt es also auf die Begrenzung horizontaler Konzentration ab (Reichweitenmaximierung).[1097]

Als Vorteil dieses Modells wird in der *BRD* gesehen, daß damit tatsächlich publizistische Marktmacht ermittelt werden kann. So kann beispielsweise festgestellt werden, ob der Hörfunk- bzw. Fernsehmarkt oligopolistisch strukturiert ist.[1098] Dennoch stellt sich hier, ähnlich wie beim Anbieter-/Beteiligungsmodell, die Frage, ob die Unternehmen nicht auch versuchen, die Konzentrationskontrolle zu umgehen, sobald sie die Marktanteilsgrenze erreicht haben.[1099]

In Zusammenhang mit dem Zuschauermarktanteilsmodell stellt sich jedoch vorrangig die Frage, ab welchem Marktanteil Meinungsmacht herrscht bzw. ab welcher Beteiligung der Marktanteil einem Unternehmen zugerechnet werden soll.[1100] Hinsichtlich der Frage, ab welcher Beteiligung der Marktanteil eines Fernsehsenders einem Unternehmen hinzugerechnet werden soll, wird von einem Beteiligungsanteil von rund 25% ausgegangen[1101]. Die Willkürlichkeit dieses Wertes zeigt sich darin, daß es nur schwer

[1094] vgl. Trappel/Meier (1998), S. 196
[1095] vgl. Dörr (1996), S. 622
[1096] vgl. ebd.
[1097] vgl. Kiefer (1995), S. 61
[1098] vgl. Scholz (1995), S. 361
[1099] vgl. Kiefer (1995), S. 59
[1100] vgl. Dörr (1996), S. 622
[1101] Da es an einer konsequenten Argumentation für diesen Wert mangelt, wird einfach auf das Gesellschaftsrecht verwiesen.

begründbar ist, warum ein Unternehmen mit 25% Beteiligung vorherrschende Meinungsmacht (publizistisch) haben sollte, ein anderes mit einer Beteiligung knapp darunter hingegen nicht. Dies wird v.a. dann deutlich, wenn man sich die bestehenden Verflechtungen auf dem Fernsehmarkt vor Augen hält.[1102]

Neben diesen beiden Aspekten gibt es auch Bedenken hinsichtlich der Messung des Zuschaueranteils. Hierher gehören Fragen wie relevanter Markt der Zuschauer (mit oder ohne öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter) oder ob bisherige Meßsysteme dafür überhaupt geeignet sind (z.B. GfK-Meßsystem).[1103]

Bei der Frage nach dem relevanten Zuschauermarkt müßte ein Zuschauermarktanteilsmodell, das die Konzentration bei privat-kommerziellen Fernsehveranstaltern eingrenzen sollte, sich auch nur auf den Zuschauermarkt der privaten Programme beziehen. Zusätzlich könnte der Zuschauermarktanteil auch noch nach Zeitsegmenten gemessen werden (z.B. Prime Time). Zuschauermodelle, die die Programme der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter in ihre Berechnung mit einbeziehen[1104], gehen am Problem der Messung der privaten Veranstalter vorbei, da nur bei diesen eine Homogenisierung der publizistischen Inhalte besteht.[1105] Sieht man dennoch einmal von dieser Problematik des dualen Systems ab, so sollte für eine effektive Konzentrationsmessung innerhalb der privaten Fernsehveranstalter zwischen werbefinanzierten und entgeltfinanzierten Programmen unterschieden werden.[1106] Für die enge Abgrenzung des Marktes spricht auch, daß bei weitgefaßten relevanten Märkten die Beherrschung durch nur ein Unternehmen schwer festzustellen ist.[1107]

Als Schwachstelle des Zuschauermarktanteils muß - wie bereits erwähnt - das dem Modell zugrunde liegende Meßsystem bezeichnet werden, da Ergebnisse der Marktforschung grundsätzlich Schwankungsbreiten haben, wenig gerichtsfest sind und auf Konventionen beruhen, die immer in Frage gestellt werden können.[1108] Zudem kann sich hier die paradoxe Situation ergeben, daß das Meßsystem, das die Höhe des

[1102] vgl. Kübler (1995), S. 55
[1103] vgl. Hess (1997), S. 683
[1104] So zielt die Obergrenze von 30% Marktanteil (RfStV 1996, BRD) darauf ab, daß der deutsche Fernsehmarkt von zwei Programmfamilien (jeweils 30%) dominiert wird, da die öffentlich-rechtlichen Veranstalter einen Marktanteil von 40% erzielen. Vgl. Dörr (1998), S. 55
[1105] vgl. Kiefer (1995), S. 63 u. 66
[1106] vgl. Kübler (1995), S. 54
[1107] vgl. Engel (1995), S. 254
[1108] vgl. Kiefer (1995), S. 63

Marktanteiles der kommerziellen Anbieter ermitteln soll, eben von diesen veranlaßt und finanziert wird. So werden in der BRD die Aufträge für die Reichweitenforschung von allen Veranstaltern an die GfK vergeben und deren Ergebnisse sollen gleichzeitig als Grundlage für die Marktanteile der Konzentrationsmessung nach dem Zuschauermodell dienen.[1109]

Auch bei der Sanktionierung ergeben sich Schwierigkeiten bei diesem Meßmodell - spätestens dann, wenn die Marktanteilsgrenze erreicht ist. Insbesondere gilt das für das interne Wachstum, wenn ein Sender besonders erfolgreich ist. Dem Veranstalter vorzuschreiben, ein weniger attraktives Programm zu machen, erscheint ebenso paradox wie auf Sanktionen überhaupt zu verzichten.[1110] Trotz aller Mängel des Zuschauermarktanteilsmodells wird es in der BRD doch mehrheitlich als bessere Alternative zum Anbieter-/Beteiligungsmodell gesehen.[1111]

Im europäischen Binnenmarkt wird dieses Modell in Großbritannien und in der BRD angewendet. In *Großbritannien* wird der Marktanteil für das Fernsehen - unabhängig von seiner Verbreitungsart - mit 15% festgelegt, wobei der gesamte Zuschauermarkt (inkl. BBC) als Bemessungsgrundlage genommen wird. Für Großbritannien bedeutet dies eine Lockerung der Regelungen.[1112] In der *BRD* darf die kombinierte Reichweite aller Sender (direkte wie indirekte Beteiligungen) eines Medienunternehmens 30% der Reichweite auf dem Fernsehmarkt nicht überschreiten.

Werbemarktanteilsmodell

Im Rahmen der Diskussion um die Erfassung von Medienkonzentration wird neben dem Anbieter-/Beteiligungsmodell, dem Zuschauermarktanteilsmodell in der *BRD* auch das sog. Werbemarktanteilsmodell behandelt. Es werden die Werbeerlöse zum Maßstab des Marktanteils herangezogen.[1113] Bei diesem Modell wird davon ausgegangen, daß zwischen dem werbefinanzierten Programm und den Rezipienten keine Marktbeziehung besteht.[1114] Als Vorteile des Modells werden genannt:[1115]

[1109] vgl. Kübler (1995), S. 54
[1110] vgl. ebd.
[1111] vgl. beispielsweise Hege (1995), S. 539
[1112] vgl. Doyle (1996), S. 165-167
[1113] vgl. Kübler (1995), S. 55
[1114] vgl. Europäisches Medieninstitut (1995), S. 210
[1115] vgl. Kübler (1995), S. 55

- Im Rahmen der Konzentrationskontrolle sind Umsätze ein bewährtes Mittel, die bei entsprechender Informationspflicht der Unternehmen leicht anwendbar sind.[1116] Werbeerlöse sind aufgrund der Rechnungslegungspflicht für die Steuer leicht zu ermitteln.[1117]
- Sanktionen bezogen auf eine kurzfristige Überschreitung des Grenzwertes können entfallen, da das Unternehmen dies selbst (vorab) durch den Verzicht auf Werbemarktchancen steuern kann.
- Cross-ownership kann leicht erfaßt werden, da für alle Medien dasselbe Kriterium verwendet werden kann (ev. Multiplikator für die verschiedenen Medien - Gewichtung).
- Auf die Abgrenzung des relevanten Marktes, die oft sehr schwierig und unsicher ist, kann verzichtet werden.

In der Diskussion über das Werbemarktanteilsmodell werden folgende Nachteile genannt:[1118]

- Das publizistische Potential des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bleibt unberücksichtigt, da dieser nur soweit einbezogen wird, wie er sich aus Werbung finanziert.
- Pay-TV-Programme können nicht bzw. nur schwer (z.B. Multiplikator) erfaßt werden.
- Werbeerlöse haben nur einen entfernten Bezug zur publizistischen Relevanz von Programmen.

Gesamtumsatz-Modell

Da bei allen bisher beschriebenen Modellen die Schwierigkeit besteht, den gesamten Rundfunkmarkt zu erfassen, erscheint z.Z. eine Konzentrationskontrolle nach dem Kriterium des Gesamtumsatzes am besten zur Begrenzung von Medienkonzentration geeignet, da alle Rundfunkangebote einen gemeinsamen Markt bilden. Dies geht daraus hervor, daß gebühren-, werbe- und entgeltfinanziertes Fernsehen von den Rezipienten nebeneinander genutzt werden.[1119]

[1116] vgl. Kiefer (1995), S. 65
[1117] vgl. Kübler (1995), S. 55
[1118] vgl. Kübler (1995), S. 56
[1119] vgl. Kiefer (1995), S. 64

6.4 Medien-Konzentrationskontrolle als symbolische Politik?

Im Zusammenhang mit der Deregulierungsdiskussion in der BRD in den 80er Jahren wurde von den Befürwortern argumentiert, daß sich durch den Eintritt kommerzieller Anbieter die Vielfalt des Programmangebots im Sinne von „kreativeren Programmstrukturen und Sendeformen" vermehren würden.[1120] Hinsichtlich der Meinungsvielfalt wurde bei dem postulierten Modell des Außenpluralismus davon ausgegangen, daß Meinungsvielfalt hergestellt werden kann, wenn jeder Sender eine unterschiedliche Meinung vertritt. Die Sender können demnach zwar für sich einseitige Meinungen vertreten, die Gesamtheit aller Sender ergibt aber Meinungsvielfalt.[1121]

Im Zuge der Deregulierung sind die Einnahmen für eine Programmstunde im Zeitverlauf von 1980 bis 1993 im Hörfunk auf real 26% und im Fernsehen auf real 28,9% des ursprünglichen Wertes gesunken. Dies hat zur Folge, daß der Preisverfall durch verstärkten Wettbewerb durch billigere Programmproduktionen wettgemacht werden muß. Dies führt zu Mehrfachverwertungen und Wiederholungen sowie zu einer Programmverflachung und Homogenisierung durch Billigproduktionen.[1122] Die ökonomischen Zwänge zur Rentabilität auf dem Werbemarkt führen dazu, daß sich private Fernsehanbieter an der Masse der Rezipienten orientieren müssen, was wiederum zu „more of same" statt zu inhaltlicher Vielfalt führt.[1123]

Im Zuge der Deregulierungsära in den *USA* wurde von der Ferderal Communications Commission (FCC)) das Konzept der öffentlichen Treuhänderschaft aufgegeben, da die FCC der Behauptung folgte, daß die Vielfalt der Inhalte zwangsläufig eine Folge von Marktkonkurrenz sei.[1124] Ben H. BAGDIKIAN stellt für die US-amerikanische Kabelindustrie fest, daß deren Deregulierung 1984 zwar neue Kanäle schuf, aber gleichzeitig eine Homogenisierung der Inhalte.[1125]

Zu bezweifeln ist neben der Schaffung von Vielfalt durch Deregulierung auch die Annahme, daß die neuen technischen Möglichkeiten zu mehr Vielfalt führen, da grö-

---

[1120] vgl. Donsbach/Dupré (1994), S. 230
[1121] vgl. Hoffmann-Riem (1996), S. 298
[1122] vgl. Heinrich (1996), S. 175
[1123] vgl. Lange (1991), S. 12; ähnlich Bagdikian (1992), S. 8
Lange nennt in diesem Aufsatz die Programmanalysen von Faul 1989, Schatz/Immer/Marcinkowski 1989, Krüger 1989, Bucher/Schröter 1990 als Belege dieser schon früh geäußerten Prognose.
[1124] vgl. Gerbner (1991), S. 41
[1125] vgl. Bagdikian (1992), S. XII

ßere Außenpluralität nur „vordergründig einen Eindruck von Vielfalt“ schafft. Da die Zugangsschwellen zum Fernsehen weiterhin mit hohem finanziellen Aufwand verbunden bleiben, können nur wenige bzw. immer die dieselben Unternehmen Rundfunk veranstalten.[1126] Demnach reicht also die Konkurrenz zwischen einer Mehr- und Vielzahl von werbefinanzierten Programmen nicht aus, um Meinungsvielfalt zu gewährleisten.[1127]

Die Behauptung, daß ökonomischer Wettbewerb automatisch inhaltliche Vielfalt bewirke, was die Grundannahme der neoliberalen These ist, ist unter den genannten Gesichtspunkten unhaltbar.[1128] Die Eingriffe der Medienpolitik im Sinne der Schaffung von Meinungsvielfalt waren bzw. sind sehr zurückhaltend und auch dementsprechend erfolglos gewesen.[1129]

In der *BRD* ist die (Anti-)konzentrationspolitik der einzelnen Bundesländer von standort-[1130] und parteipolitischen Interessen geprägt. „Die Medienpolitik eines Landes ist nicht geneigt, ein Konzentrationsproblem zu sehen, wenn ein Medienkonzern an Macht gewinnt, dem sie sich parteipolitisch verbunden fühlt.“[1131] Obwohl erkannt worden ist, daß die bestehenden Antikonzentrationsregeln in der BRD längst obsolet geworden sind, hier also eine Regulierungslücke besteht, zeichnet sich ab, daß die geplanten Neuregelungen bereits der Entwicklung des Kommunikationssektors hinterherhinken.[1132] So fehlen und fehlten in der Rundfunkkonzentrationskontrolle der BRD klare Regelungen zum Cross-ownership, obwohl bereits früh dieses Problem (z.B. Presse/Rundfunk) erkannt wurde.[1133] So ungünstig intermediäre Konzentration auch für die Meinungsvielfalt ist, stellt sich hier jedoch gleichzeitig das Problem der konglomeraten Konzentration: Regelung zum Cross-ownership dürfen nicht gleichzeitig den Weg für konglomerate Konzentration öffnen, sodaß Medien zum Eigentum beispielsweise der Waffen- bzw. Atomlobby werden.[1134] Wie zum Cross-ownership wurde und

[1126] vgl. Holzer (1995), S. 584
[1127] vgl. Kübler (1995), S. 52
[1128] vgl. Weber (1992), S. 255, 266 u. 268; ähnlich Kiefer (1995), S. 66; Grisold (1998), S. 131
[1129] vgl. Jarren (1996), S. 206; ähnlich: Lehr (1995), S. 667; Hoffmann-Riem (1996), S. 307
[1130] vgl. Kruse (1996), S. 50
[1131] vgl. Hege (1994), S. 246
[1132] vgl. Artopé/Zerdick (1995), S. 8
[1133] vgl. Hege (1994), S. 246; ähnlich Kiefer (1995), S. 62
[1134] Kleist, (1993b) S. 506

wird auch auf klare Regelungen hinsichtlich der vertikalen Konzentration verzichtet, was beispielsweise die Entwicklung des Kirchkonzerns ermöglichte.[1135]

Als unübersehbares Charakteristikum des deutschen Rundfunkmarktes kann diagonale Konzentration mit den Printmedien und vertikale Konzentration genannt werden. Dabei ist anzumerken, daß diese Konzentrationen im steigenden Maße als Zusammenschlüsse und Allianzen von großen Medienunternehmen getätigt werden.[1136]

Auch in den *USA*, jenem Staat mit der längsten Tradition auf dem Feld der Konzentration, führte die Anwendung der neoliberalen Wirtschaftstheorie zu Medienkonzentration, was u.a. darauf zurückzuführen ist, daß das Weiße Haus die bestehenden Antikonzentrationsregeln nicht dafür nutzte, Medienmonopole zu verhindern. So hat beispielsweise die FCC mittlerweile die erlaubte Anzahl von Radiostationen für ein Unternehmen radikal erhöht. Ben H. BAGDIKIAN sieht im Weißen Haus sogar einen Unterstützer der Konzentration, nicht zuletzt deswegen, weil die Zeitungsverleger die Wiederwahl der Präsidenten Nixon und Reagan im Gegenzug unterstützt haben.[1137] In *Großbritannien* fanden sich in der Gesetzesvorlage von 1995 für den Broadcasting Act 1996 weitere Zugeständnisse in Richtung stärkere Deregulierung[1138], was offenbar als Signal an die Medienunternehmer zu verstehen war, was nicht zuletzt in Zusammenhang mit den damals näherrückenden Parlamentswahlen zu sehen ist. Die Gesetzesvorlage war so angelegt, daß sie keineswegs die Position der dominierenden Medienunternehmen (z.B. Murdochs News International) einschränken sollte, sondern lediglich deren weitere Expansion eindämmen sollte. Die Regelungen wurden so ausgestaltet, daß die britische Medienlandschaft von weniger Akteuren als bisher bestimmt werden sollte.[1139]

Es stellt sich also die Frage, wem es nützten würde, wenn die Medienpolitik Medienkonzentration tatsächlich bekämpfte. Hans Hege, langjähriger Direktor der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, gibt dazu eine klare Antwort: Das nütze dem einzelnen Politiker nichts, für dessen Karriere ist es eher schädlich, zu Wählerstimmen führt es

[1135] vgl. Kiefer (1994), S. 435
[1136] vgl. Kohlstedt/Seeger/Woldt (1996/97), S. 173 u. 189
[1137] vgl. Bagdikian (1992), S. XVI u. 8
[1138] So wurden durch den Broadcasting Act (1996),die bestehenden Begrenzungen für die Beteiligung an mehreren Rundfunkunternehmen bzw. für Cross-ownership deutlich gelockert. Vgl. Kohlstedt/Seeger/Woldt (1996/97), S. 189; ähnlich Pätzold/Röper (1998), S. 280; Steemers (1998), S. 288
[1139] vgl. Doyle (1996), S. 164

kaum, weil es doch den meisten Bürgern gleichgültig ist, wem die Medien gehören, die sie nutzen.[1140] Obwohl Medienpolitik auch im Pressebereich programmatisch auf die Verhinderung von Meinungsmacht abzielt, wird Medienpolitik real als Medienwirtschaftspolitik und damit als Konzentrationsförderungspolitik betrieben, die vorgibt, auf den ökonomischen Wettbewerb zwischen den Teilnehmern auf dem Medienmarkt ausgerichtet zu sein.[1141]

Unter dieser Voraussetzung ist für die Medienpolitik der westeuropäischen Staaten folgendes Phänomen zu beobachten: Da der Rundfunk über Deregulierung und Privatisierung immer mehr dem ökonomischen System überantwortet wird, verlieren die nationalen (wie auch die internationalen) politisch-administrativen Steuerungsysteme an Einfluß. Die herkömmliche Medienpolitik ist jedoch politisch-administrativ und an kulturpolitischen Zielen orientiert. Durch rasanten ökonomischen und technischen Wandel wird es jedoch zu einem Bedeutungsverlust herkömmlicher Regulierungsinstanzen kommen, gleichzeitig entstehen neue Regelungsbedarfe (z.B. Medien/Telekommunikation, internationale Medienkonzentration). Dennoch sind neuere medien- und kommunikationspolitische Konzeptionen, abgesehen von allgemeinen Deregulierungsvorschlägen, nicht in Sicht. Dies wird insofern von den Medienunternehmen unterstützt, als diese sich unter dem Hinweis auf verfassungsrechtliche Bestimmungen auf den Anspruch der Selbstregulation und weitgehende Autonomie berufen. Dieses Selbstregulierungsinteresse wird von der Medienpolitik auch weitgehend anerkannt. Aktivitäten erfolgen zumeist nur dann, wenn mächtige medienökonomische Akteure miteinander in Konflikt geraten. Medienpolitik erfolgt also reaktiv.[1142]

Diese konkrete (Anti-)Medienkonzentrationspolitik erweckt den Eindruck, daß staatliche Konzentrationskontrolle vorrangig nur als symbolische Politik betrieben wird. Symbolischer Politik heißt, daß anstelle politischer Problemlösungen kommunikative Ersatzhandlungen treten, die entweder eine Problemverdrängung oder eine Fokussierung politischer Problemlagen zur Folge haben. Die vermehrte Registrierung der Zunahme symbolischer Politik wird u.a. auch mit Souveränitätsverlusten des politi-

---

[1140] vgl. Hege (1994), S. 247; ähnlich: Knoche (1996b), S. 106
[1141] vgl. Jarren (1996), S. 206; ähnlich: Knoche (1996b), S. 109
[1142] vgl. Jarren (1996), S. 205, 215 u. 208; ähnlich Dörr (1998), S. 55, Knoche (1996b), S. 108

schen Systems erklärt: Symbolische Politik steigt in dem Maße, wie sich die politischen Handlungsspielräume verengen.[1143]

Da der Konzentrationskontrolle in Westeuropa wie in den USA der Befund der Ineffizienz ausgestellt werden kann, kann sie sehr wohl als symbolische Politik bezeichnet werden. Weitere Anhaltspunkte dafür wären, daß Medienpolitik als konzentrationsfördernde Medienwirtschaftspolitik[1144] betrieben wird, die den Entwicklungen auf dem Markt hinterherläuft und in der Folge den jeweiligen Konzentrationsstand legitimiert bzw. legalisiert, anstatt einzudämmen.[1145] So stellt Jörn KRUSE sogar die These auf, daß nicht der Markt, sondern die (Medien-)Politik für die Konzentration verantwortlich ist.[1146] Staatliche (Anti-)Medienkonzentrationspolitik kann so gesehen nur als eine Alibihandlung[1147] bezeichnet werden. So lesen sich beispielsweise die Regelungen im derzeitigen Dritten Rundfunkstaatsvertrag (BRD) nicht anders als eine staatsvertragliche Anpassung an den Stand der Medienkonzentration und bieten für die etablierten Medienunternehmen eher eine weitere Öffnung ihrer Handlungsräume als deren Beschneidung.[1148]

Nach den beschriebenen Entwicklungen und dem nachgewiesenen Versagen einer Konzentrationskontrolle durch das Medienrecht, wäre zu erörtern, ob das Medienrecht überhaupt für Konzentrationskontrolle geeignet ist oder ob es besser ist, Medienkonzentration wie andere Wirtschaftsbereiche nach dem allgemeinen Wettbewerbsrecht zu beurteilen. Für die Beibehaltung einer Konzentrationskontrolle durch das Medienrecht sprechen verschiedene Gründe:

- Das allgemeine Wettbewerbsrecht behandelt jeden Markt für sich. Das Problem des Cross-ownership ist es aber, daß die Unternehmen auf verschiedenen Medienmärkten agieren und (Meinungs-)Macht entsteht.[1149] So ist unbestritten, daß

[1143] vgl. Sarcinelli (1989), S. 169

[1144] So ist die Mindestbeteiligung von 25% an einem Fernsehveranstalter, ab der einem Unternehmen der Marktanteil des betreffenden Senders nach dem Rundfunkstaatsvertrag (1996),(BRD) zugerechnet werden soll, eher als Förderung der Konzentration zu verstehen. Vgl. Dörr (1998), S. 54; allgemein dazu Knoche (1996b), S. 105-117, ders. (1997), S. 21-22

[1145] vgl. Konche (1996a), S. 102; ähnlich Schinzel (1994), S. 70-71 u. 74; Machill (1996), S. 145; Pätzold/Röper (1998), S. 278

[1146] vgl. Kruse (1996), S. 26 u. 50

[1147] vgl. Röper (1996), S. 618

[1148] vgl. Kiefer (1995), S. 58; ähnlich Kohlstedt/Seeger/Woldt (1996/97), S. 189; Kübler (1995), S. 56

[1149] vgl. Hege (1994), S. 251

das Wettbewerbsrecht keine geeigneten Bestimmungen enthält, die intramediären Verflechtungen befriedigend zu erfassen.[1150]

- Das Kartellrecht sieht neue, zunächst kleine Märkte als willkommene Konkurrenz zum bestehenden Monopolisten, kann aber jedoch, nachdem sich diese neuen Akteure zu Großen entwickelt haben, nicht mehr eingreifen.[1151] Internes Unternehmenswachstum ist also vom Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts ausgenommen.[1152]
- Das Wettbewerbsrecht erweist sich als wirkungslos gegenüber der Oligopolisierung der Werbemärkte durch Medienkonzentration.[1153]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Medienrecht trotz all seiner Schwächen doch die beste Regelungsinstanz für Medienkonzentration ist und das allgemeine Wettbewerbsrecht allenfalls unterstützende Funktion einnehmen kann.[1154]

6.5 Internationale Medienkonzentration

Welche Veränderungen des Mediensystems die genannten geänderten Bedingungen seit Mitte der 80er Jahre verursachen, zeigt das nachstehende Modell. (Abbildung 25)

Die bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopole wurden durch die Aufhebung der Frequenzknappheit durch die neuen Technologien Kabel und Satellit praktisch aufgehoben. Parallel dazu wurde Druck von Seiten der potentiellen neuen Rundfunkanbieter und der Europäischen Gemeinschaft (Fernsehrichtlinie) auf die nationale Medienpolitik ausgeübt. Dies führte nach mehr oder weniger langen Diskussionsprozessen zur Deregulierung des Mediensektors und zum Marktzutritt für neue Rundfunkanbieter. Nach einer Übergangs- bzw. Testphase entwickelte sich eine stabilere „neue Medienordnung" in den einzelnen Mitgliedstaaten. Da die neuen Mediensysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten durch dieselben Umstände entstanden sind, glei chen sich diese neuen Medienordnungen viel mehr als die an kulturellen Gesichts-

---

1150 vgl. Kübler (1995), S. 53

1151 vgl. Hege (1994), S. 252

1152 vgl. Hess (1997), S. 681; ähnlich Hoffmann-Riem (1996), S. 345

1153 So ist der bundesdeutsche Werbemarkt für das Fernsehen nach der 20 Uhr Werbegrenze der öffentlich-rechtlichen Veranstalter zwischen den beiden Senderfamilien Kirch/Springer und CLT/Bertelsmann aufgeteilt. Vgl. Kübler (1995), S. 51

1154 vgl. Stammler (1995), S. 111

punkten orientierten alten Medienordnungen. So wurde in allen Staaten das duale Rundfunksystem etabliert, wobei das Element des privat-kommerziellen Rundfunks durch hohe Eigentumskonzentration gekennzeichnet ist.[1155] Die durch die Veränderung der Rahmenbedingungen auf dem Medienmarkt entstandene Konzentration ist gekennzeichnet durch nationale Konzentration und internationale Expansion/Konzentration.

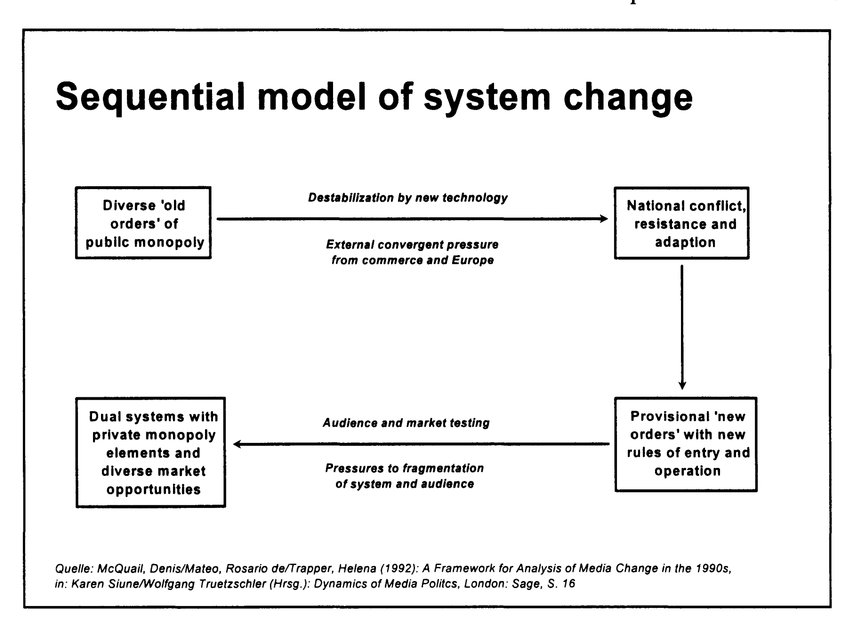


Abbildung 15: Sequential model of system change

Die nachstehende Abbildung (16) zeigt, daß große Medienkonzerne einerseits auf internationaler Ebene agieren, andererseits auch auf nationaler Ebene, sei es im Print- und/oder elektronischen Medienbereich.

Unter dem Begriff *Internationale Medienkonzentration* kann die systematische Erschließung von ausländischen Märkten in verschiedenen Staaten und Teilen der Welt verstanden werden. Dabei muß - wie bei der nationalen Konzentration - zwischen publizistischer und ökonomischer Konzentration unterschieden werden. Als publizistische Konzentration kann in diesem Zusammenhang die internationale Vermarktung erfolgreicher Medienprodukte gesehen. So können Medienprodukte an nationale Be-

[1155] vgl. McQuail/Mateo/Tapper (1992), S. 16-17

sonderheiten angepaßt werden und treten so in Konkurrenz zu den nationalen Medien.[1156]

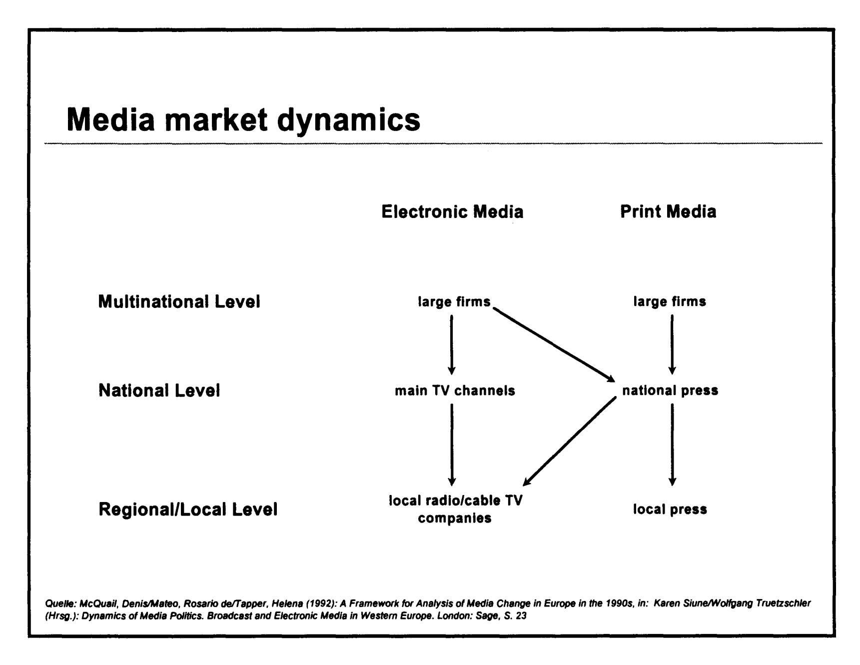


Abbildung 16: Media market dynamics

Unter ökonomischer Konzentration soll in diesem Zusammenhang die direkte bzw. indirekte Beteiligung an ausländischen Medienunternehmen, internationale Kooperationen, strategische Allianzen etc. bzw. die Gründung von Tochtergesellschaften im Ausland (mit oder ohne nationalem Partner) verstanden werden.

Im Unterschied zum Handeln auf nationalen Märkten kann das internationale Agieren für Medienunternehmen erhebliche Probleme aufwerfen. So können gewisse nationale Märkte geschlossene Märkte aufgrund von hohen Sprachbarrieren darstellen (z. B. Finnland oder Japan). Weiters können wirtschaftlich starke nationale Medienunternehmen sowie staatliche (Medien-)Politik den Markteintritt für ausländische Unternehmen erschweren (z.B. Schweiz).[1157]

[1156] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1996), S. 126-127
[1157] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1996), S. 128

Im Zuge der weltweiten Liberalisierung der Märkte wurden jedoch diese Zugangsbarrieren weitgehend abgebaut (z.B. GATT-Abkommen). Für den EU-Raum wird die Öffnung der nationalen Märkte durch die Vollendung des Binnenmarktes gewährleistet. Nach diesem Markt-Konzept werden Medien als reine Wirtschaftsgüter gesehen. Für den Medienbereich bedeuten dies, daß Medienprodukte in „reichen" Ländern produziert werden, hingegen diverse andere Länder bloß mitversorgt werden.[1158] Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen kleinen und großen Staaten, die demselben Sprachraum zuzuordnen sind: für den deutschsprachigen Raum wird Österreich mitversorgt, im englisch-sprachigen Raum Irland.[1159]

Als Gründe für die Internationalisierungstendenzen von Medienunternehmen können u.a. (noch weiter verbesserte) Skalenerträge gesehen werden. Ferner können die durch nationale Konzentration entstandenen Medienkonzerne ihr angesammeltes Kapital besser global nutzen. Ein weiterer ökonomischer Grund ist auch in der nationalen Gesetzgebung zu finden, dann nämlich, wenn das Medienunternehmen durch Konzentrationskontrolle in seinem nationalen Wachstum die erlaubten Grenzen beinahe erreicht hat. In diesem Zusammenhang ist auch zu sehen, daß diese nationalen „Riesen" ihre nationalen Marktsegmente bereits ausgeschöpft haben, also der höchstmögliche Gewinn erzielt wird.[1160] Als wichtigster Grund für die Internationalisierung der Medienmärkte kann aber das Streben der Medienunternehmen nach dem Ausbau ihrer Marktanteile gesehen werden.

Internationale Medienkonzerne entstehen durch die Ausdehnung ihrer Aktivitäten auf ausländische Märkte. Neben den bereits erwähnten Gründen für diese Ausdehnung sind eine gute Ertragslage, eine bestimmte Größe und eine sichere Verankerung auf dem jeweiligen nationalen Medienmarkt Voraussetzungen, um auf dem internationalen Markt agieren zu können. Dabei ist weiters zu beachten, daß die international agierenden Medienunternehmen untereinander eher auf informelle Kooperation oder unternehmerische Verflechtung setzen als auf Konkurrenz. (z.B. Berlusconi/Kirch).[1161]

Von der Entwicklung bzw. den Strategien der Unternehmen lassen sich drei Phasen unterscheiden: national agierendes Unternehmen (Phase 1), international agierendes

---

[1158] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1996), S. 129
[1159] vgl. Trappel (1991)
[1160] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1996), S. 129-130
[1161] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1996), S. 142

Unternehmen (Phase 2), global agierendes Unternehmen (Phase 3). So schätzt Gerd G. KOPPER 1995 die Handlungen der Unternehmen als strategische Unternehmensperspektiven (international operierende Verbund-Unternehmen) ein. Aus heutiger Sicht (1998) scheinen die Unternehmen bereits mehr global als international zu agieren, was KOPPER 1995 prognostizierte.[1162]

6.6 Internationalisierungstendenzen auf dem EU-Medienmarkt

Obwohl die einzelnen *Printmedienmärkte* in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Charakteristika haben (z.B. Zahl der unabhängigen Zeitungen, Existenz von Zeitungsketten, ausländische Beteiligungen/Eigentum), lassen sich dennoch gemeinsame Entwicklungstrends ausmachen[1163]. In den meisten Mitgliedstaaten werden Zeitungen von Großverlagen herausgegeben, die wiederum Teil von Medienkonzernen sind. In manchen Staaten dominieren sie nur einen regionalen Markt, in anderen den gesamten nationalen Pressemarkt.[1164]

In den meisten Mitgliedstaaten ist der *Tageszeitungsmarkt* durch eine geringe Titelanzahl gekennzeichnet, die zusätzlich noch in Besitz von Großverlagen[1165] sind. Die Tageszeitungsmärkte in den Mitgliedstaaten sind geschlossene Märkte, neue Marktteilnehmer können sich nur schwer etablieren. In einigen Mitgliedstaaten ist der Marktanteil der überregionalen Tageszeitungen weitaus geringer als jener der regionalen Tageszeitungen.[1166]

In einigen Mitgliedstaaten sind sowohl Qualitätszeitungen als auch Boulevardblätter im Besitz eines Presseunternehmens (News International, Großbritannien; Robert Hersant, Frankreich; Springer Verlag, Deutschland; Berlingske und Politiken, Dänemark; Sanoma, Finnland; Bonnier, Schweden).[1167]

In vielen Mitgliedstaaten ist der Markt für *Publikumspresse* - wie der Tageszeitungsmarkt - von Pressekonzernen dominiert. Dies ist durch die Übernahmen kleinerer

[1162] vgl. Kopper (1995), S. 13
[1163] vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 7
[1164] vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 9
[1165] Eine Ausnahme bildet hier die BRD, wo nur die Tageszeitungen "Die Welt" und "Bild" im Besitz von Großverlagen sind. Vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 8
[1166] vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 8 u. 9
In Frankreich beispielsweise hatte die regionale Presse (1995),einen Marktanteil von 79,4% der täglichen Auflage. Vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 9
[1167] vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 11

Verlage bzw. durch den Markteintritt von Tageszeitungsverlagen in diesen Markt verursacht worden. So geben beispielsweise in Frankreich Hachette/Filipacchi, Prisma Presse und Editions Mondiales 80% der Frauenzeitschriften, TV-Magazine sowie der Familien- und Lifestyle-Magazine heraus. In der BRD sind die drei Unternehmen Bertelsmann, Bauer und Burda Marktführer. In Belgien geben zwei Unternehmen 75% der periodischen Presse heraus.[1168]

Sind transnationale Beteiligungen innerhalb des Tageszeitungsmarkt im Binnenmarkt eher selten[1169], so herrscht internationale Konzentration auf dem Publikumszeitschriftenmarkt vor: Prisma Presse, nach Hachette/Filipacchi der zweitgrößte Marktanteilshaber in Frankreich, wurde von Gruner+Jahr gekauft. Der drittgrößte Marktanteilshaber, Editions Mondiales, wurde von dem britischen Konzern EMAP gekauft. In Belgien erreicht die holländische VNU auf dem Publikumszeitschriftenmarkt einen Anteil von 70%.[1170]

Mit der Liberalisierung des *Radio- und Fernsehmarktes* haben die Presseunternehmen begonnen, sich auch in diesen Märkten zu engagieren. So zählt British Satellite Television (BSkyB) und 49,9% des deutschen Fernsehsenders VOX zu News International (Murdoch). Aber auch andere britische Presseunternehmen haben Aktivitäten auf dem Markt der audiovisuellen Medien entwickelt (z.B. Associated News, United News oder Pearson). In Deutschland halten Bertelsmann und WAZ Anteile an RTL, Bauer und Burda an RTL 2. Der Axel Springer-Verlag ist der zweitgrößte Anteilseigner an Sat1 und Deutsches Sportfernsehen.

Dieses Phänomen ist aber nicht nur in den „großen" Mitgliedstaaten zu finden. Auch in den europäischen Kleinstaaten (z.B. Belgien, Niederlande oder in den skandinavischen Ländern) setzte diese Entwicklung ein. In Finnland engagiert sich Sanoma im Kabelfernsehen. Der schwedische Bonnier-Konzern und die dänische Egmont-Gruppe sind auf dem Video- und Fernsehproduktionsmarkt präsent.[1171] Allgemein kann diese Entwicklung folgendermaßen beschrieben werden: „(...) the business focus of media mergers has shifted from newspapers to television or, more generally, from locally or

[1168] vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 10-11

[1169] Beispiele für internationale Pressekonzentration sind: Robert Hersant - Belgien, WAZ - Österreich. Pearson versucht den europäischen Tageszeitungsmarkt (Finanz) zu kontrollieren. vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 12

[1170] vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 12-13

[1171] vgl. De Bens/Ostbye (1998), S. 11-12

regionally based print media to nationally and internationally based audivisual media".[1172]

In allen Mitgliedstaaten kann heute mehr als ein Fernsehsender empfangen werden: zum einen durch die Einführung des dualen Systems, zum anderen durch die neuen Übertragungsmöglichkeiten Kabel und Satellit. Möglich wurde dies durch die Liberalisierung und Kommerzialisierung des Fernsehmarktes, indem Lizenzen an privatkommerzielle Fernsehanbieter vergeben wurden.[1173] Von den bestehenden öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern ist nur der französische Kanal TF1 privatisiert worden[1174].

Die jeweilige Situation auf den nationalen Fernsehmärkten in den Mitgliedstaaten ist ähnlich. Mit Ausnahme von Österreich ist das Monopol der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten durch die Einführung nationaler privater Fernsehsender aufgehoben worden.[1175] Diese neuen lizensierten nationalen Fernsehanbieter erreichen durch die Verbreitung über Kabel bzw. Satellit auch Rezipienten außerhalb der Staatsgrenzen. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten verloren durch die privaten Anbieter Marktanteile[1176], was dazu führte, daß sich in vielen Mitgliedstaaten die öffentlich-rechtlichen Sender an die Programmkonzepte der privaten Sender anpaßten.[1177]

Für die Zukunft ist anzunehmen, daß es zu einer fortschreitenden (internationalen) Konzentration auf dem Fernsehproduktions- bzw. Fernsehdistributionsmarkt kommen wird. Ferner werden horizontal, vertikal bzw. diagonal konzentrierte multinationale Multimedienkonzerne weiter auf dem Fernsehmarkt expandieren, entweder durch eigene ausländische Töchter oder durch Allianzen mit nationalen Unternehmen.[1178]

[1172] vgl. Meier/Trappel (1998), S. 43

[1173] vgl. Siune/Hultén (1998), S. 23

[1174] Ob der dänische öffentlich-rechtliche Sender TV2 an private Investoren verkauft wird, hat das dänische Parlament noch nicht entschieden. Vgl. Siune/Hultén (1998), S. 24

[1175] vgl. Siune/Hultén (1998), S. 27
In Irland besteht das öffentlich-rechtliche Monopol de facto, da wegen der Enge des irländischen Fernsehmarkt kommerzielles Fernsehen unrentabel erscheint. Vgl. ebd.

[1176] In Griechenland erreichen die drei öffentlich-rechtlichen Fernsehkanäle der ERT nur 10% Reichweite. Vgl. Siune/Hultén (1998), S. 28

[1177] vgl. Siune/Hultén (1998), S. 26-28

[1178] vgl. Siune/Hultén (1998), S. 32

7. Politik der EU zum Bereich Medienkonzentration

Im Rahmen einer internationalen Kommunikationspolitik stehen sich zumeist zwei äußerst widersprüchliche Ziele gegenüber: Zum einen gibt es das Bemühen, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Pluralismus fördern und auf lange Sicht auch garantieren. Zum anderen gibt es wirtschaftliche Interessen, v.a. bezogen auf Medienbeschäftigungs- und Medienstandortpolitik, die Regelungen nicht hinnehmen wollen.[1179]

7.1 Entwicklungslinien

Obwohl der Beginn der Politik der Europäischen Union zur Medienkonzentration in den Händen des Europäischen Parlaments lag, beschäftigte sich auch die Kommission immer wieder mit dieser Thematik. Die Anfänge liegen hier im Grünbuch „Fernsehen ohne Grenzen" von 1984 und enden im Vorschlag der Kommission für eine Änderung der Fernsehrichtlinie von 1995.

Wie sehr von Anfang an das Europäische Parlament der Motor für eine spezielle Richtlinie zur Medienkonzentration war, zeigt sich darin, daß bereits 1974 vom Legal Affairs Committee of the European Parliament ein Entschließungsantrag für Maßnahmen gegen die Pressekonzentration eingebracht wurde.[1180] Das Europäische Parlament setzte erneut Anfang der 80er Jahre erste Aktivitäten zum Thema Medienkonzentration. Im Entschließungsantrag Hahn/Schinzel wurde bereits 1980 auf die Gefahren der Kommerzialisierung der neuen Medien hingewiesen. In seiner Entschließung zu den „wirtschaftlichen Aspekten des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk in der Europäischen Gemeinschaft" forderte das Parlament die Kommission auf, eine „Untersuchung über die wettbewerbspolitischen Aspekte der Entwicklungen auf dem Fernsehmarkt einzuleiten"[1181], was die Kommission auch tat[1182].

Im Rahmen der Forderung des Europäischen Parlaments nach einem europäischen Fernsehprogramm (1985), spricht sich das Europäische Parlament erneut für die „Sicherung der kulturellen Vielfalt und der Informationsfreiheit durch Verhinderung von Medien- und Meinungsmonopolen" aus.[1183] Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß

[1179] vgl. Meckel (1996), S. 102
[1180] vgl. Papathanassopoulos (1990), S. 29
[1181] vgl. Parlament der Europäischen Gemeinschaften (1985a), S. 120
[1182] vgl. Europäisches Parlament (1986), S.446
[1183] vgl. Europäisches Parlament (1985b), S. 114

der Gemeinschaft äußerte sich bereits 1985 zu dieser Thematik. In seiner Stellungnahme zum „Grünbuch Fernsehen ohne Grenzen“ vom 25. September 1985 wies er daraufhin, daß der Informations- und Meinungspluralismus in der Gemeinschaft nicht gefährdet werden dürfe.[1184] Am 14. November 1986 verabschiedete das Europäische Parlament die Entschließung zum 15. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Wettbewerbspolitik, in der es auch wieder auf die Problematik einging: Es streicht hier die potentiellen Gefahren für den Medienbereich aufgrund von Eigentumsverflechtungen bei Zeitungen, Zeitschriften, Fernsehstationen und Kabel- und Satellitenbeteiligungen heraus. Auch verlangt es in diesem Zusammenhang, daß im nächsten Jahresbericht dem Medienbereich ein eigener Abschnitt gewidmet werde. Es fordert ferner die Kommission auf, wettbewerbspolitische Rahmenvorschläge für den Medienbereich auszuarbeiten[1185], also im weitesten Sinne einen ersten Richtlinienvorschlag.

Die Kommission kam den Forderungen des Europäischen Parlaments zum Medienbereich nicht nach. Daraufhin betonte dieses in der Entschließung zum „16. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Wettbewerbspolitik“ neuerlich den Wunsch, daß die Kommission dem Medienbereich ein eigenes Kapitel widmen sollte.[1186] Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß wies in seiner Stellungnahme zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Ausübung der Rundfunktätigkeit“

darauf hin, daß nationale legislative oder administrative Maßnahmen den Meinungspluralismus nicht gefährden dürften.[1187]

Schließlich veröffentlichte die Kommission im 17. Bericht über die Wettbewerbspolitik (1988) eine Zusammenfassung einer Studie „über die Auswirkungen der neuen technologischen Rahmenbedingungen auf den Wettbewerb im Fernsehen“. In der entsprechenden Entschließung des Europäischen Parlaments beschäftigte sich dieses erneut mit der Konzentration im Medienbereich. Die von der Kommission durchgeführte Studie zu dieser Problematik wurde zwar vom Parlament positiv bewertet, doch forderte es die Kommission auf, mitzuteilen, in welcher Art sie auf die Schlußfolgerungen

[1184] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1985), S. 13
[1185] vgl. Europäisches Parlament (1986), S. 446
[1186] vgl. Europäisches Parlament (1988a), S. 122
[1187] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 29

der Studie reagieren werden würde. Weiters stellte das Parlament neue Wettbewerbsprobleme auf dem Massenmediensektor fest. Für das Europäische Parlament zeichnete sich der Medienmarkt des Jahres 1988 durch neue Konzentrationen auf internationaler Ebene, durch die Zunahme von Eigentumsverflechtungen bei Zeitungen, Zeitschriften, Fernsehen und Film sowie durch die Abkehr von Staatsmonopolen aus.[1188]

Im Erwägungsgrund 16 der Fernsehrichtlinie von 1989 beschäftigte sich auch der Rat mit dem Problem der Medienkonzentration, sah aber den Handlungsbedarf in den Händen der Mitgliedstaaten: „Es ist unerläßlich, daß die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, daß Handlungen unterbleiben, die (...) die Entstehung beherrschender Stellungen begünstigen könnten, welche zu Beschränkungen des Pluralismus und der (...) Information führen können." In seiner Entschließung vom 16. Februar 1989 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, über die zum Wettbewerb im Medienbereich in Auftrag gegebenen Studien Bericht zu erstatten.[1189]

War das Europäische Parlament gegenüber dem „17. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Wettbewerbspolitik" für den Mediensektor noch in gewisser Weise positiv eingestellt, so wurde die Tätigkeit der Kommission im Bereich „Wettbewerbspolitik und Medien" für das Jahr 1989 als „unzureichend" qualifiziert. Das Parlament fordert die Kommission erneut auf, diesem Sektor mehr Beachtung zu schenken.[1190] Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß forderte die Kommission in diesem Jahr erneut auf, der „wechselseitigen Kapitalverflechtung und der Monopolbildung im Medienbereich (...) klare Grenzen" zu setzen. Weiters schlug er die Errichtung einer „Europäischen Medienwarte" vor, die derartige Konzentrationsprozesse überwachen soll.[1191]

Trotz dieser vielen Aussagen des Europäischen Parlaments zur Medienkonzentration kann als erste Aktion des Europäischen Parlaments, die als wirklicher Anstoß zu einem Richtlinienentwurf gesehen werden kann, die Entschließung des Parlaments zur „Konzentration im Medienbereich" vom 15. Februar 1990 gezählt werden. Dieser Entschließung folgten im Zeitraum April 1990 bis Juni 1991 noch zahlreiche Entschlie-

[1188] vgl. Europäisches Parlament (1989a), S. 166
[1189] vgl. Europäisches Parlament (1989b), S. 139
[1190] vgl. Europäisches Parlament (1990a), S. 111
[1191] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1990), S. 26

ßungsanträge verschiedener Abgeordneter, die sich mit der Thematik mehr oder weniger intensiv auseinandersetzten.[1192]

Am 21. Februar 1990 legte die Kommission eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Politik im audiovisuellen Bereich[1193] vor. Die Kommission gibt darin an, daß durch die Förderung der audiovisuellen Industrie der Pluralismus nicht gefährdet werden darf. Auch erkennt sie, daß sowohl das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft als auch nationalen Instrumente zur Zeit keine geeigneten Mittel für die Aufrechterhaltung des Pluralismus darstellen. In diesem Zusammenhang erklärt die Kommission, daß sie dieses Problem in Hinblick auf einen Richtlinienvorschlag - wie ihn auch das Europäische Parlament fordert - prüfen wird.[1194]

Da die Kommission aber auf die Forderung des Europäischen Parlaments, einen Richtlinienvorschlag vorzulegen, nicht einging, erneuerte das Europäische Parlament dies am 16. September 1992 in der Entschließung zu „Medienkonzentration und Meinungsvielfalt". Die neuerliche Beauftragung der Kommission erfolgte ungeachtet der Tatsache, daß die Erhaltung des Medienpluralismus kein ausdrückliches Ziel des Maastrichter Vertrages ist.[1195] Die Kommission reagierte auf diese Entschließung durch den Vizepräsidenten Sir Leon Brittan. In den Verhandlungen kam man zu dem Schluß, daß die Kommission ein Grünbuch zu dieser Thematik vorlegen sollte.[1196]

Neben dem Europäischen Parlament sprachen sich auch Europäische Medienverbände, Journalistenverbände und die European Trade Union Confederation (ETUC) zu diesem Zeitpunkt vehement für eine Aktion auf Gemeinschaftsebene aus.[1197]

Dieses am 23. Dezember 1992 vorgelegte Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion"[1198] kann als erstes umfassendes Werk der Kommission zu diesem Thema bewertet

---

[1192] vgl. Entschließungsantrag von Herrn Ferri zum Problem der Regelung der Konzentration im Informationsbereich vom 26. April 1990, Entschließungsantrag von Herrn Calvo Ortega u.a. zu den lokalen Fernsehanstalten in Europa vom 15. März 1991, Entschließungsantrag von Herrn Kostopoulos zur Förderung und Unterstützung der europäischen Presse, Entschließungsantrag von Herrn Titley u.a. zur Bedeutung der Medienvielfalt vom 18. Juni 1991 sowie Entschließungsantrag von Herrn Titley u.a. zu den Konzentrationstendenzen in der Medienindustrie

[1193] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 29-66

[1194] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 50

[1195] vgl. Weber (1995), S. 55

[1196] vgl. Schwartz (1993), S. 418

[1197] vgl. Humphreys (1996), S. 286

[1198] KOM (92) 480 endg.

werden.[1199] Im Grünbuch werden zuerst die Probleme erläutert, dann nimmt die Kommission Stellung zum Stand der Konzentration in den Mitgliedstaaten.[1200] Den wesentlichen Teil des Grünbuchs nimmt aber die Diskussion ein, ob eine Gemeinschaftsaktion notwendig sei oder nicht.[1201] Den Schluß bildet ein Fragebogen dazu. Die Kommission entschied sich für diesen Weg der Konsultation, da ihr das Thema sensibel und politisch genug war, um eine „vorherige Debatte zu erfordern, bevor sie sich in dieser Frage entscheidet“.[1202]

Die Kommission veranstaltete im April 1993 eine Anhörung mit den Mitgliedstaaten und Verbänden zu diesem Thema. Die Stellungnahmen dazu ergaben, daß die Beschränkungen für den Binnenmarkt zur Zeit eher potentieller Natur sind. Hinsichtlich der drei im Grünbuch genannten Optionen sprachen sich die Verbände hauptsächlich für die Optionen I und III (keine Aktion, eine Aktion) aus. Die Kommission zog aus dieser Anhörung den Schluß, den Konsultationsprozeß weiterzuführen.[1203] Ergebnis war die Versendung eines Zusatzfragebogens (28. Juli 1993), der zu den Punkten Auswirkung der neuen Technologien, Entwicklungsperspektiven der einzelstaatlichen Regelungen, Kriterien der tatsächlichen Mediennutzung und Kriterien der Kontrolle weitere Informationen bringen sollte.

Bei der Kommission gingen insgesamt über 70 Stellungnahmen ein.[1204] Am 15. Februar 1993 beschloß sie, den Wirtschafts- und Sozialausschuß nach Artikel 198 EG-Vertrag um eine Stellungnahme zum Grünbuch zu ersuchen. Dieser verabschiedete seine Stellungnahme am 22. September 1993 mehrheitlich (7 Gegenstimmen, 15 Stimmenthaltungen.[1205]

In der Sitzung des Europäischen Parlaments vom 19. April 1993 gab der Präsident bekannt, daß der Ausschuß für Kultur, Jugend, Bildung und Medien in Zusammenarbeit mit dem Ausschuß für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik sowie für Recht und Bürgerrechte einen Bericht zum Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt“ ausarbeiten soll. Dieser nahm am 25. November 1993 den Bericht

[1199] vgl. Weber (1995), S. 55
[1200] vgl. Dörr (1995c), S. 117
[1201] vgl. Weber (1995), S. 56; ähnlich Dörr (1995c), S. 117
[1202] Brühann (1995), S. 55
[1203] vgl. Brühann (1994), S. 75
[1204] vgl. Europäische Kommission ((1994b)), S. 12
[1205] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 17

"zum Grünbuch der Kommission der EG ,Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt'" inklusive eines Entschließungsantrages mit 11 Stimmen und zwei Gegenstimmen an. Der Bericht wurde am 5. Januar 1994 eingereicht.[1206] Auf seiner Grundlage verabschiedete am 20. Januar 1994 das Europäische Parlament die Entschließung „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt" zum Grünbuch der Kommission.[1207]

Am 5. Oktober 1994 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung an Rat und Parlament mit den Ergebnissen des Fragebogens zum Grünbuch von 1992 und des Zusatzfragebogens. Die Autoren kamen darin zu dem Schluß, daß für eine Gemeinschaftsaktion Notwendigkeit bestehe.[1208] Knappe drei Wochen später verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung über Medienkonzentration, in der es zum Ausdruck brachte, daß eine Gemeinschaftsaktion auf hohem Harmonisierungsniveau notwendig für den Binnenmarkt und die Medienindustrie sowie für ein mannigfaltiges und pluralistisches Meinungsforum sei.[1209]

Ursprünglich hatte die Kommission auch das Ziel gehabt, einen Richtlinienvorschlag noch vor Ablauf ihres Mandats Ende 1994 vorzulegen. Dieses Vorhaben war jedoch daran gescheitert, daß weder innerhalb der Kommission noch unter den Mitgliedstaaten ein Konsens in der Frage, ob eine Gemeinschaftsaktion notwendig sei, hatte gefunden werden können.[1210] Noch im Grünbuch der Kommission von 1992 hatte sie sich hinsichtlich der Unterbreitung eines Richtlinienvorschlages sehr optimistisch gezeigt; der Richtlinienvorschlag sollte schon im Verlauf des Jahres 1995 vorgestellt werden.[1211]

Statt dessen leitete die Kommission nun einen zweiten Konsultationsprozeß ein, der u.a. die Frage klären sollte, ob Pressekonzentration mit erfaßt werden soll[1212] und sich mit der Diskussion um das Zuschauermodell befaßte[1213]. Die Initiative galt gemäß dem Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt" den folgenden Zielen:[1214]

1206 vgl. Bericht des Ausschusses (1994), S. 3
1207 Europäisches Parlament (1994), S. 178
1208 vgl. Crabit (1995), S. 12
1209 vgl. Europäisches Parlament (1995): Entschließung zu Pluralismus und Medienkonzentration vom 15.06.1995, Abl. 1995, Nr. C 166, S. 133-135
1210 vgl. Kresse (1995), S. 86
1211 vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 49
1212 vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 44-46
1213 vgl. Kresse (1995), S. 86
1214 vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 44-46

- „Definition des Begriffs des eine Kontrolle ausübenden Unternehmens;
- Begrenzung der Häufung von Kontrollen in mehreren Medienbereichen gleichzeitig durch eine einzige Person;
- zu diesem Zweck die Verwendung der Kriterien Verbreitungsgebiet und Mediennutzer, die von demselben Medienunternehmen erreicht werden;
- Ermittlung der Personen, die als Medienveranstalter ausgeschlossen sind;
- Transparenz und Austausch von Informationen zur Medienkontrolle;
- Fälle des Wechsels des Medienkontrolleurs".

Eingeleitet wurde der Prozeß, der sich das Jahr 1995 hindurch erstrecken sollte[1215], durch die Versendung eines Fragebogens und der Analyse der Ergebnisse begleitender Studien[1216], die die Praktikabilität des Zuschauermodells überprüfen und indirekte Kontrollmöglichkeiten erfassen sollen.[1217]

In diesen Prozeß schaltete sich das Europäische Parlament ein. Es verabschiedete im ersten Halbjahr 1995 erneut eine Entschließung zu Medienkonzentration[1218], in der es die Kommission aufforderte, einen „sicheren Rechtsrahmen im Mediensektor" zu schaffen. Das Europäische Parlament forderte aber in dieser Entschließung auch die Mitgliedstaaten auf, ihre nationalen Rechtsvorschriften derart zu gestalten, daß alle Konzentrationsvorgänge erfaßt und effektiv bekämpft werden.[1219]

Am 26. September 1995 teilte Kommissar Mario Monti dem Ausschuß für Kultur, Jugend, Erziehung und Medien des Europäischen Parlaments mit, daß er der Kommission Anfang 1996 einen Richtlinienvorschlag vorlegen werde.[1220] In seiner Rede vor dem parlamentarischen Ausschuß zeigte sich Kommissar Monti noch sehr zuversichtlich: So teilte er mit, daß das Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen sich klar für eine Gemeinschaftsaktion ausgesprochen haben.

[1215] vgl. Kresse (1995), S. 86

[1216] Diese zwei Studien sind: G.A.H. group (1994): Feasibility of using audience measures to assess pluralism zusammen mit G.A.H. group (1993): Audience measurement in the EC sowie Europäisches Medieninstitut (Hrsg.) (1994): La transparence dans le contrôle des médias.

[1217] vgl. Kresse (1995), S. 86

[1218] Europäisches Parlament (1995), S. 133

[1219] vgl. Europäisches Parlament (1995), S. 134

[1220] vgl. Crabit (1995), S. 12

Von den bisher 7 eingegangenen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten waren auch nur zwei gegen eine Aktion.[1221]

Am 22. Juli 1996 wurde in den „Daily News Flashes" der Europäischen Kommission festgehalten, daß diese das Ziel habe, noch bis Ende Juli 1996 einen Richtlinienvorschlag zu präsentieren.[1222] Die abwartende Haltung der Kommission wird aber auch dahingehend interpretiert, daß die Ergebnisse der Verhandlungen zum neuen deutschen Rundfunkstaatsvertrag abgewartet wurden, da eine Antikonzentrationsrichtlinie inhaltlich nach dem Modell des Vertrages ausgestaltet werden soll.[1223] Es kam aber anders, und sogar noch im März 1997, als die Kommission neue Versuche unternahm, über den bis dahin stark abgeschwächten Vorschlag von Kommissar Monti Beschluß zu fassen[1224], mußten die Sitzungen jedesmal vertagt werden, da eine Entscheidung „derzeit nicht greifbar sei".[1225]

7.2 Entschließungen des Europäischen Parlaments zu Medienkonzentration

In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 1990[1226] forderte das Parlament die Kommission zum ersten Mal auf, Vorschläge für Regelungen hinsichtlich der Medienkonzentration. Die Notwendigkeit für eine derartige Aktion sieht das Europäische Parlament damit gegeben, daß

- der Informationspluralismus gefährdet wird, wenn die Medien nur mehr von kleinen Gruppen kontrolliert werden;
- in den Bestimmungen über die Vollendung des Binnenmarkts keine Regelungen zum Schutz des Rechtes auf Information und zur Medienkonzentration enthalten sind;
- in manchen Mitgliedstaaten keine Regelungen bezüglich Medienkonzentration existieren;

[1221] vgl. Monti (1995), S. 5

[1222] vgl. Daily News Flashes vom 22. Juli 1996. URL: http://europa.eu.int/en/agenda/dnews.html, erstellt am 22.07.1996

[1223] Krakies (1996), S. 956

[1224] vgl. Daily News Flashes (1997): Main EU events für March 12 v. 12. März 1997. URL: http://europa.eu.int/en/agenda/dnews.html, erstellt am 12.03.1997

[1225] Die Presse Online vom 20.3.1997

[1226] Europäisches Parlament (1990b): Entschließung zur Konzentration im Medienbereich vom 15. Februar 1990, Abl. 1990, Nr. C 68, S. 137-138

- die Freiheit der Journalisten und die Eigenständigkeit der Redaktionen gefährdet werden.[1227]

Die Argumentation des Europäischen Parlaments zielt also einerseits auf die Gefährdung der inneren Pressefreiheit durch Medienkonzentration ab; andererseits möchte das Parlament Bestimmungen zur Medienkonzentration in Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes sehen.

Am 12. November 1992 verabschiedete das Europäische Parlament erneut eine Entschließung zum Bereich Medienkonzentration und Medienvielfalt.[1228] Als Gründe, daß sich die Kommission eingehend mit dieser Thematik auseinandersetzen soll, nennt das Parlament u.a.:[1229]

- Argumente, die auf Pluralismus und Meinungsvielfalt abzielen:
  - Sicherung der inneren und äußeren Meinungsvielfalt
  - Verringerung der Eigenständigkeit von Medien, wenn sie nur durch eine Person oder ein Unternehmen in einem bestimmten Verbreitungskreis kontrolliert werden
  - Gefährdung der Vielfalt durch die Gleichsetzung von Organisationen mit idieller Zielsetzung und kommerziellen Organisationen
  - Gründungen und Entwicklungen europäischer Medienunternehmen zu begünstigen, um den Pluralismus durch ein erhöhtes Informationsangebot zu fördern
- Argumente, die auch gesetzliche Regelungen abzielen:
  - Medienkonzentration kann nicht mehr national geregelt werden
  - unterschiedliche nationale Gesetzgebung ist unvorteilhaft für das Funktionieren des Binnenmarktes
- Argumente, die auf wirtschaftliche Bedingungen abzielen:
  - Einfluß der Werbung auf die Programme
  - Pluralismus wird nur durch wirtschaftlich lebensfähige Mediensektor garantiert (Transparenz der Medienunternehmen)
- Argumente, die für Konzentration sprechen:

[1227] Europäisches Parlament (1990b), S. 138

[1228] Europäisches Parlament (1992): Entschließung des Europäischen Parlaments zur Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, abgedruckt in: Rundfunk und Fernsehen 41. Jg. S. 106 - 119

[1229] vgl. Europäisches Parlament (1992), S. 107

- Nutzung der unabhängigen Berichterstattung von finanzstarken Unternehmen im internationalen Wettbewerb

Die Forderungen des Europäischen Parlaments lassen sich in vier Bereiche „Allgemeiner Teil“, „Presse“, „audiovisuelle Medien“ und „alle Medien“ einteilen:

1. Allgemeiner Teil

Der allgemeine Teil der Entschließung unterteilt sich in „Hinweise“ und „Besorgtheiten“ des Europäischen Parlaments und in Forderungen. In den Punkten 1 bis 4 stellt daß Parlament u.a. fest, daß

- die Mitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaft darauf achten müssen, daß Regelungen zum Schutz des Pluralismus geschaffen werden;
- auch ein staatliches Monopol eine Form der Konzentration darstellt;
- es zu einer neuen Form der Ungleichheit bei den Fernsehzuschauern kommen kann (Kosten einer Parabolantenne).[1230]

Das Europäische Parlament fordert in diesem Zusammenhang, daß die Mitgliedstaaten Antikonzentrationsregelgungen erlassen, um die Medienvielfalt in der Gemeinschaft zu sichern.

2. Presse

Die Forderungen des Europäischen Parlaments, die dem Ziel gelten, die Vielfalt der Presse zu sichern, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Sicherung hinreichend hoher Werbeeinnahmen;
- steuerliche Begünstigungen der Presseunternehmen (z.B. Mehrwertsteuer);
- preisgünstige Vertriebsstrukturen;
- öffentliche Beihilfen für gefährdete Zeitungen (Presseförderung)[1231]

3. audiovisuelle Medien

Insgesamt werden zu den audiovisuellen Medien acht Forderungen vom Parlament aufgestellt, die zumeist auf eine Unterstützung kleiner und mittlere audiovisueller

---

[1230] vgl. Europäisches Parlament (1992), S. 107-108

[1231] vgl. Europäisches Parlament (1992), S. 108

Unternehmungen abzielen. Weiters wird die Kommission aufgefordert, den Fortbestand der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten.[1232]

4. alle Medien

Die Forderungen des Europäischen Parlaments, die alle Medien betreffen, sollen einerseits die journalistische Unabhängigkeit, die journalistischen Quellen und Zugänge für Journalisten schützen; andererseits soll die Kommission eine Antikonzentrationsrichtlinie vorschlagen, die die Meinungsvielfalt sichern soll. Ferner spricht sich das Parlament für die Einsetzung eines Medienrates ein, der die Zusammenschlüsse im Medienbereich überwachen soll.[1233]

7.3 Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt“ von 1992 und Reaktionen

7.3.1 Regelungskompetenzen der Europäischen Union nach Primärrecht

Nach den Verträgen kann die Kommission nur dann den Regelungsanspruch der Gemeinschaft vertreten, wenn eines der Gemeinschaftsziele gefährdet ist. Da die Kommission selbst im Grünbuch feststellt, daß die Aufrechterhaltung des Medienpluralismus weder zu den Gemeinschaftszielen noch zu denen im EG-Vertrag bzw. im Vertag über die Europäische Union erwähnten Rechtsbefugnissen gehört[1234], stellt sich die Frage, wie die Kommission ihren Regelungsanspruch begründet. Hier ist zu sagen, daß sie den Regelungsanspruch einerseits von der Gefährdung des Gemeinschaftszieles „Binnenmarkt“ ableitet und andererseits auf die Aufforderungen des Europäischen Parlaments verweist, auf diesem Gebiet tätig zu werden. Als dritten Punkt nennt sie ihre Ziele der Politik im audiovisuellen Bereich, erläutert sie aber nicht näher.[1235] Näher auf die Kompetenzfrage einzugehen, vermeidet sie im Grünbuch.

Der dritte Punkt verdient besondere Beachtung. Immerhin kommen damit die kulturellen Aspekte von Pluralismus und Medienkonzentration ins Spiel. Indes kann man von der Rechtsprechung des EuGHs, nach der sich die Verfolgung von Gemeinschafts-

---

[1232] vgl. Europäisches Parlament (1992), S. 108-109
[1233] vgl. Europäisches Parlament (1992), S. 109-110
[1234] ähnlich wie die Kommission argumentiert auch Schwartz (1993), S. 419
[1235] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 57

zielen auch auf Bereiche auswirken darf, für die die Union nicht zuständig ist, und von Art. 128 Abs. 4[1236] ausgehen und sagen, daß die kulturellen Aspekte von Pluralismus und Medienkonzentration nicht als Kompetenzhindernis für die Zuständigkeit der Gemeinschaft zu sehen seien.[1237]

Allerdings bestehen in der BRD ähnlich wie in der Frage der Kompetenz der Gemeinschaft bezüglich des Fernsehens ernste Zweifel an der Kompetenz der Union für das Gebiet der Medienkonzentration und des Pluralismus. So gesteht beispielsweise Karin Antje PIEPER[1238] der EU eine Kompetenz für die Bereiche grenzüberschreitende Technik und Wirtschaft zu, hinsichtlich des kulturellen Aspekts der Medien, wozu für PIEPER auch die Konzentrationskontrolle zählt, geht sie jedoch von der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten resp. der Länder aus.[1239] Für eine klare Kompetenzverteilung im Medienbereich spricht sich auch Dieter DÖRR[1240] aus, wobei Medienpluralismus in die Hand der Länder fallen sollte.[1241]

7.3.2 Pluralismusverständnis der Kommission

Die Kommission verwendet im Grünbuch von 1992 die Begriffe *Pluralismus*, *Medienpluralität* und *Medienvielfalt* synonym. Sie definiert „Pluralismus" als „Informationsvielfalt und zwar in dem Sinne der Vielfalt an Ideen, Programmen, Mitteilungen und Inhalten".[1242]

- **Pluralismus und freie Meinungsäußerung**

  Nach der Auslegung der Europäischen Konvention der Menschenrechte durch den Europäischen Gerichtshof und durch die Kommission können nun zwei Zonen ausgemacht werden, in denen sich die gemeinsame Merkmale der verschiedenen Pluralismusdefinitionen in den Mitgliedstaaten überschneiden/gefunden werden:[1243]

  1. „Das Pluralismus-Konzept soll das Prinzip der freien Meinungsäußerung in seiner Tragweite eingrenzen

---

[1236] Art. 128 beinhaltet das Subsidaritätsprinzip.
[1237] vgl. Kresse/Heinze (1995), S. 396
[1238] Justiziarin des Westdeutschen Rundfunk, Köln
[1239] vgl. Pieper (1995), S. 558
[1240] Justiziar des Saarländischen Rundfunks
[1241] vgl. Dörr (1995b), S. 266
[1242] vgl. Wallenberg (1993), S. 912
[1243] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 14-15

2. Ziel dieser Eingrenzung ist es, der Öffentlichkeit Informationsvielfalt zu garantieren".[1244]

Nach Ansicht der Kommission hat das Prinzip der Aufrechterhaltung des Pluralismus derogierenden Charakter gegenüber dem Grundsatz der freien Meinungsäußerung. Die Kommission vergleicht dieses Verhältnis mit Einschränkungen bei der inhaltlichen Gestaltung (z.B. gute Sitten). Im Sinne dieses Pluralismus-Konzeptes soll also die freie Meinungsäußerung eines potentiellen Benutzers eingeschränkt werden. Resultate dieses Konzepts können beispielsweise sein: Verweigerung einer Rundfunklizenz, einer Beteiligung an einem Medienunternehmen, einer Kontrollübernahme über eine Zeitung usw.[1245] Die Kommission folgert weiter, daß es sich bei dem Begriff Pluralismus um einen juristischen Begriff handelt mit der Funktion, „in einigen Fällen die Tragweite des Grundsatzes der freien Meinungsäußerung für die Öffentlichkeit einzuschränken, um die Informationsvielfalt zu gewährleisten".[1246]

Die Kommission verweist hier in/bei ihrer Analyse auch auf die Rechtsprechung der Obersten Gerichtshöfe Frankreichs und Deutschlands sowie auf die Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.[1247] Für die beiden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland stellt dieses Pluralismuskonzept die „Grundprinzipien der Funktion des Rundfunks auf den Kopf" (Voraussetzungen für die Gründung von Rundfunksendern, Regelungsziel des Grundrechts der Meinungsfreiheit). ARD und ZDF führen weiters aus, daß die demokratische Funktion des Rundfunks von der Kommission nicht beachtet wird und kommen zu dem Schluß, daß „Pluralismus bei korrekter Betrachtung keine Begrenzung, sondern eine (qualitative) Zielvorgabe für die verfassungskonforme Ausgestaltung der Rundfunkordnung darstellt" und daß es nicht Ziel der Meinungsfreiheit ist, Großunternehmen ihre „gewinnorientierte Unternehmensziele zu ermöglichen".[1248]

[1244] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 15; ähnlich Brühann (1993b), S. 600

[1245] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 15; ähnlich: Schwartz (1993), S. 419

[1246] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 18

[1247] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 15; ähnlich: Schwartz (1993), S. 419

[1248] ARD/ZDF (1993), S. 258-259; ähnlich Kleist (1993), S. 95-96

Gegen dieses Pluralismuskonzept wendet sich der Europabeauftragte der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten Thomas KLEIST. Für die Landesmedienanstalten definiert sich Pluralismus wegen der unterschiedlichen Rundfunkordnungen in den Mitgliedstaaten national. Die Tatsache, daß die nationalen Eigenheiten im Bereich des Rundfunks auch in europäischen Rundfunkmärkten erhalten bleiben müssen und somit nur national behandelt werden können, bleibt für KLEIST vollkommen unberücksichtigt.[1249]

Mit der Doktrin, daß die freie Meinungsäußerung oberstes Gebot medialer Kommunikation sei, wird für Miriam MECKEL „das Pferd von hinten aufgezäumt". Das eigentliche Problem, daß ein „pluralistisches Medienorganisationskonzept" als Artikulationsforum durch Konzentrationsprozesse zunehmend eingeschränkt wird, wird von der Kommission erst gar nicht thematisiert.[1250]

- **Informationsvielfalt und Konzentration**

Die Kommission stell fest, daß Informationsvielfalt durch internen oder externen Pluralismus erreicht werden kann[1251], argumentiert aber mehr in Richtung eines externen Pluralismuskonzeptes: Für die Kommission wirken sich Konzentrationsvorgänge - werden sie losgelöst - von ihrem Umfeld betrachtet - weder positiv noch negativ auf den Pluralismus aus.[1252] Ausschlaggebend ist vielmehr, „welche Vielfalt an Informationen dem betreffenden Publikum in einem spezifischen Gesamtumfeld zur Verfügung stehe".[1253] Die Art der Auswirkung kann erst durch den Zusammenhang mit dem Umfeld angegeben werden. Zusammenschlüsse von Medienunternehmen bedeuten für die Kommission auch nicht sofort etwas Negatives, vor allen Dingen dann nicht, wenn dadurch die Informationsvielfalt erhöht wurde (z.B.: Das Verschwinden von einem Medium wurde vermieden.).[1254] Die Kommission kommt zu dem Schluß, daß dennoch bestimmte Konzentrationsumstände zu einer Einschränkung der Vielfalt führen können (z.B.: Reduktion der Medienkontrolleure). Die Kommission sieht ferner eine grundsätzliche Gefahr für die Informationsvielfalt,

[1249] Kleist, (1993b), S. 507-508
[1250] Meckel (1996), S. 103-104
[1251] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 16-18
[1252] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 18
[1253] Weber (1995), S. 57; ähnlich Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 7ff
[1254] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 18

wenn der Zugang zu Medien auf einige wenige Unternehmen beschränkt ist.[1255] Sie kommt zu dem Schluß, daß „bestimmte Konzentrationsumstände sich negativ auf den Pluralismus auswirken [können], da sie zu einer Einschränkung der Vielfalt der Medienkontrolleure führen können“.[1256] Kommissar Monti weist 1995, knapp 3 Jahre nach Erstellung des Grünbuchs daraufhin, daß sich die Anstrengungen der Kommission hinsichtlich des Pluralismus auf den Zugang und Besitz von Medien beziehen werden.[1257] Ulf BRÜHANN, selbst bei der Kommission tätig, interpretiert das Konzept derart, daß das Ziel der Maßnahmen, die eine Einschränkung des Zugangs zum Medieneigentum darstellen, ist, daß „eine möglichst große Zahl von einander unabhängigen Eigentümern eine möglichst große Zahl der von der Öffentlichkeit in einem bestimmten Gebiet genutzten Medien kontrolliert“.[1258] Die Kommission hat also nach ihrem Pluralismusverständnis eine reine Anbietervielfalt im Auge.[1259]

Dem externen Pluralismus-Konzept der Kommission widerspricht der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDVZ) sehr heftig, weil hier die Deutschen Verleger durch das Phänomen der „Ein-Zeitungs-Kreise“ betroffen sind. Der Verband argumentiert, daß wissenschaftliche Untersuchungen das Gegenteil beweisen haben, und zwar, daß Zeitungen mit Monopolstellungen sehr wohl auf eine ausgewogene Meinungsvielfalt im Blattinneren achten[1260] - also nach dem binnenpluralistischen Modell. Für die Europäische Grafische Föderation (EGF) ist das Pluralismusverständnis der Kommission klar angebotsorientiert, in der Art, daß es hier bloß um eine „Veranstalterfreiheit für jeden und alles“ geht, „anstatt eines Kundenrechts auf vielfältige, qualitativ hochwertige und informative Produkte unterschiedlicher Colour“.[1261] In diesem Sinne argumentiert auch Dieter DÖRR, der feststellt, daß auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte urteilt, daß die Sicherung des Pluralismus und nicht nur die Sicherung der wirtschaftlichen Vielfalt ausschlaggebend

[1255] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 19
[1256] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 21
[1257] Monti (1995), S. 7
[1258] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S.15; ähnlich: Brühann (1993b), S. 601
[1259] vgl. Krakies (1996), S. 956
[1260] Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993) S. 161-162.
Als wissenschaftliche Untersuchungen werden vom BDVZ angegeben: Wolfgang Stofer: Auswirkungen der Alleinstellung auf die publizistische Aussage der Wilhelmshavener Zeitung (1975); Noelle-Neumann/Ronneberger/Stuiber: Streitpunkt Lokales Pressemonopol (1976).
[1261] Europäische Grafische Föderation (1993), S. 4

sei. Für ihn zielt dieses Konzept klar auf wirtschaftliche Vielfalt und nicht auf die Sicherung der Meinungsvielfalt ab.[1262]

ARD und ZDF bemängeln, daß das Pluralismuskonzept der Kommission die binnenpluralistische Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter außer acht läßt. Sie fordern weiters, daß zwischen den Pluralismuskonzepten der öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Medienunternehmen unterschieden wird.[1263]

- **Grad der Konzentration im Medienbereich**

  Bezüglich des Grades der Medienkonzentration in den Mitgliedstaaten kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß im Vergleich zu anderen Sektoren der Konzentrationsgrad im Medienbereich sehr hoch ist. Bei Beteiligungsrechten stehen einige nationale Großunternehmen im Mittelpunkt. Diese agieren zwar hauptsächlich noch auf dem nationalen Mark - zur Zeit haben sie nur Minderheitsbeteiligungen im Ausland - kontrollieren aber als sog. „sleeping partners" die zusammengeschlossenen Unternehmen. Die Kommission sieht aber diese Situation am Kippen, da sich die Medienunternehmen besonders im Fernsehbereich entwickeln müssen - in anderen Ländern aktiv werden -, um Synergieeffekte zu erzielen.[1264]

7.3.3 In Bezug auf welche Gemeinschaftsziele besteht Handlungsbedarf?

Die Kommission stellt einleitend fest, daß die Aufrechterhaltung des Medienpluralismus an sich kein Gemeinschaftsziel darstellt. Die Kommission nennt im Grünbuch aber folgende Gemeinschaftsziele, die vom Medienpluralismus betroffen sind:[1265]

- Funktion und Verwirklichung des Binnenmarkts
- „sachgerechte Industriepolitik
- kohärente Politik im audiovisuellen Bereich
- Achtung der Grundrechte".

[1262] vgl. Dörr (1996d), S. 88 u. 89
[1263] ARD/ZDF (1993), S. 260
[1264] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 26; ähnlich Heinrich (1993), S. 276
[1265] vgl. Weber (1995), S. 56; ähnlich Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 57-59

Für die Analyse eines Handlungsbedarfs durch die Gemeinschaft faßt die Kommission die oben genannten betroffenen Ziele zu zwei Gruppen zusammen:

- Binnenmarkt und Industriepolitik
- Politik im audiovisuellen Bereich (und Grundrechte)[1266] (Aufrechterhaltung des Pluralismus)

Da die Sicherung des Pluralismus kein Ziel des Vertrages von Maastricht ist, liegt das Hauptaugenmerk des Grünbuchs auf dem Funktionieren des Binnenmarktes.[1267]

7.3.3.1 Aufrechterhaltung des Pluralismus

In bezug auf die audiovisuelle Politik gibt die Kommission als Ziel an, daß in diesem Bereich die Durchführung der Politik derart gestaltet werden muß, daß „der Medienpluralismus nicht beeinträchtigt wird“.[1268] In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auch auf die Entschließungen des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 1990 und vom 16. September 1992.[1269]

7.3.3.1.1 Beschränkungen zugunsten des Pluralismus

Die Kommission stellt fest, daß Maßnahmen, die den Empfang oder die Verbreitung von Sendungen aus einem anderen Mitgliedstaat aufgrund der Aufrechterhaltung des Pluralismus, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne einer diskriminierenden oder unterschiedslos geltenden Beschränkung darstellen können.[1270]

Eine diskriminierende Beschränkung kann ein Mitgliedstaat nur durch einen in Artikel 56 EG-Vertrag genannten Grund (öffentliche Ordnung, Sicherheit der Gesundheit, vorbehaltlich: Prüfung der Verhältnismäßigkeit) rechtfertigen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHMR) hat im Rechtsstreit Groppera (Urteil vom 28. März 1990) entschieden, „daß Pluralismus nicht mit den Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit in Verbindung stehend betrachtet (werden kann), sondern der Achtung der Rechte anderer untergeordnet, die nicht in Artikel 56 EWGV aufgeführt“ sind. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften schließt sich in seinem Urteil der Rechtssache 260/89 dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte an. Ein

[1266] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 60
[1267] vgl. Weber (1995), S. 56; ähnlich Crabit (1995), S. 12
[1268] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 58-59
[1269] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 59
[1270] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 62-63

Mitgliedstaat kann also in Berufung auf den Pluralismus keine *diskriminierenden* Beschränkungen erlassen.[1271]

Unterschiedslos geltenden Maßnahmen kann ein Mitgliedstaat - solange die Gesetzgebung noch nicht harmonisiert ist - unter den folgenden Bedingungen einführen, wenn:[1272]

⇒„die Einschränkungen durch zwingende Gründe allgemeinen Interesses gerechtfertigt sind.

⇒die Anforderungen der einschlägigen Gesetzgebung nicht bereits durch die Vorschriften, denen der Leistungserbringer im Niederlassungsstaat unterliegt, erfüllt werden.

⇒die Einschränkung nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel steht".

Die Kommission unterstellt das Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus der Bedingung „zwingende Gründe allgemeinen Interesses". Sie bezieht sich hierbei auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, der Pluralismus zu jenen Zielen rechnet, die unter die Ausnahmen von dem „in Artikel 10 Abs. 1 festgelegten Grundsatz der freien Meinungsäußerung" gehören.[1273] Vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wurde bis jetzt ein einziges Mal Pluralismus als Rechtfertigung für eine Beschränkung herangezogen.[1274] In seiner jüngsten Rechtsprechung hat der EuGH bestätigt, daß „die Gewährleistung des Pluralismus im Rundfunkwesen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel darstellt, das Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit zu rechtfertigen vermag".[1275]

Bezüglich der Inhalte der Fernsehprogramme, also der Dienstleistung, verweist die Kommission auf die Regelungen der Fernsehrichtlinie. Für die Praxis sieht sie hier aber die Gesetzesumgehung eher gering, da der finanzielle Vorteil einer Umgehung in der Regel gering ist und die Betreiber vorrangig kommerzielle und nicht politische Ziele verfolgen.[1276]

[1271] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 63
[1272] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 64
[1273] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 66
[1274] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 67; ähnlich EuGH, 25.7.1991, Rs. 288/89 und 353/89, nicht veröffentlicht
[1275] vgl. Dörr (1996d), S. 88; ähnlich Brühann (1994), S. 71
[1276] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 73

Zusammenfassend kommt die Kommission zu dem Schluß, daß es für einen Mitgliedstaat schwierig ist, die Weiterverbreitung eines Programms einzuschränken, „das ohne die Absicht zur Gesetzesumgehung nicht mit seinen einzelstaatlichen Vorschriften über die Wahrung des Pluralismus übereinstimmt“.[1277]

7.3.3.1.2 Bewertung des Handlungsbedarfs nach dem Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus

Da in den einzelstaatlichen Regelung das Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus festgeschrieben ist, erscheint der Kommission ein Handlungsbedarf als nicht gegeben.[1278] Sie kommt ferner zu dem Schluß, daß die Sicherung der Pluralismus auch auf mitgliedstaatlicher Ebene erreicht werden kann.[1279] Die Kommission stützt sich hierbei auf die folgenden zwei Punkte:

1) Die Mitgliedstaaten haben die rechtliche Möglichkeit, die Weiterverbreitung von Sendungen aus einem anderen Mitgliedstaat einzuschränken. Allerdings nur, wenn eine tatsächliche Umgehung der Rechtsvorschriften des Pluralismusschutzes[1280] besteht.
2) Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit einzelstaatliche Regelungen heranzuziehen, wenn Konzentrationen zwar mit der Konzentrationskontrolle vereinbar sind, aber Probleme bezüglich des Pluralismus aufwerfen.[1281]

Abschließend stellt die Kommission fest, daß der Tatbestand, daß das Gemeinschaftsrecht kein geeignetes Rechtsinstrument zur Aufrechterhaltung des Pluralismus aufweist, für einen Handlungsbedarf nicht genügt.[1282]

Anders wird dies von der Europäische Grafische Föderation gesehen. Für sie ist ein dringender Handlungsbedarf auf Gemeinschaftsebene zur Sicherung des Pluralismus gegeben, um „Information und kulturelle Identität als Grundlagen der Demokratie langfristig zu sichern“. Die Föderation geht sogar weiter, in dem sie argumentiert, daß das Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes das „Gefahrenspektrum“ für den Plu-

---

[1277] vgl. ebd.
[1278] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 86
[1279] Brühann (1995), S. 55
[1280] vgl. dazu auch Kresse (1995), S. 90
[1281] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 86
[1282] vgl. ebd.

ralismus sogar erweitert, anstatt vermindert. Sie fordert daher die Kommission auf, unter Zuhilfenahme von Artikel 1 F Abs. 2 des Vertages über die Europäische Union, Maßnahmen zu ergreifen, die den Pluralismus vor dem Binnenmarkt schützen.[1283]

7.3.3.2 Funktion und Verwirklichung des Binnenmarkts

Die Kommission sieht das Ziel über die Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarktes (Artikel 8A EG-Vertrag bzw. Artikel G§B3 Vertrag von Maastricht) durch die unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedstaaten zur Erhaltung der Vielfalt gefährdet.[1284] Sie verweist hier auf das Europäische Parlament, daß diesen Aspekt bereits in der "Entschließung zur Medienkonzentration und Meinungsvielfalt vom 16. September 1992" berührte[1285] und dies erneut im Bericht zum Grünbuch von 1994 zum Ausdruck brachte[1286].

7.3.3.2.1 Verhältnis Binnenmarkt und Pluralismus

Den Einwand, daß sich das Ziel des Funktionierens des Binnenmarktes im Widerspruch mit der Aufrechterhaltung des Pluralismus befindet, läßt die Kommission mit der Begründung, daß „der Binnenmarkt nicht der ‚freie Markt' ist, auf dem jedwede Beschränkung abgebaut wird", nicht gelten. Die Kommission sieht weiter keinen Widerspruch in einer Regelung, die das Funktionieren des freien Binnenmarktes garantiert und gleichzeitig dem Pluralismusschutz dient. Bezüglich der Zweifel, daß die bestehenden Fusionskontrollen durch eine Pluralismusregelung nicht zu liberalisieren wären, setzt die Kommission entgegen, daß gerade eine Gemeinschaftsregelung eine gewisse Art von Liberalisierung ermöglicht. Sie nennt dafür drei Gründe:[1287]

a) Eine Gemeinschaftsregelung würde die Anzahl der Rechtsvorschriften für europaweite Tätigkeiten reduzieren.
b) Sie würde die Hindernisse für den Binnenmarkt beseitigen.
c) Ausschlaggebend ist die Qualität des Inhalts der Regelung.

[1283] Europäische Grafische Föderation (1993), S. 5 u. 8
[1284] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 57 u. 86; ähnlich Bericht des Ausschusses (1994), S. 602
[1285] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 5
[1286] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 5
[1287] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 29-30

Für Ulf BRÜHANN stellt das Verhältnis Binnenmarkt und Pluralismus ebenfalls keinen Widerspruch dar. Nach seiner unternehmerfreundlichen Auffassung stellt der Binnenmarkt diesbezüglich sogar eine Chance für Medienunternehmen dar, da vor allem „grenzüberschreitende Niederlassungen geeignet sind, die Zahl der in einem Verbreitungsgebiet tätigen voneinander unabhängigen Medienanbietern (...) zu erhöhen“.[1288] BRÜHANN sieht aber im grenzüberschreitenden Medienangebot auch eine Chance für die Rezipienten, da sich für sie das Medienangebot „unterschiedlicher voneinander unabhängiger Medienanbieter“ erhöht.[1289]

7.3.3.2.2 Hindernisse für den Binnenmarkt

Die Kommission unterscheidet im Grünbuch folgende Hindernisse für den Binnenmarkt:[1290]

- Durch nationale Antikonzentrationsregelungen kann die Niederlassungsfreiheit eines Medienunternehmers in einem anderen Mitgliedstaat eingeschränkt werden.
- Antikonzentrationsregelungen im Sinne von Investitionshemmnissen können zur Wettbewerbsverzerrung oder Wettbewerbsbeschränkung führen.
- Nationale Regelungen erfassen internationale Verflechtungen eher schlecht.
- Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs bei Umgehung von Rechtsvorschriften
- Aufnahme und Ausübung von Medientätigkeit innerhalb der Gemeinschaft
- Nationale Regelungen können zur Rechtsunsicherheit und damit zu ihrer Umgehung führen.

Ulf BRÜHANN, Vertreter der Kommission, sieht die derzeitige Situation für Unternehmen folgendermaßen: Durch die Unterschiedlichkeit der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften können auch die Unternehmer den Binnenmarkt nicht voll nutzen und so weniger zur Förderung des Pluralismus beitragen.[1291]

[1288] ebd. S.15 sowie Brühann (1993), S. 601
[1289] vgl. Brühann (1994) S. 66-67
[1290] vgl. Weber (1995), S. 59; ähnlich Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 87-92
[1291] Brühannn (1995), S. 55

- **Niederlassungsfreiheit**

  Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit betreffen Unternehmen, die sich in einem Mitgliedstaat niederlassen wollen, wenn die Antitrustbestimmungen dieses Staates auch die Beteiligungen an Medienunternehmen in anderen Staaten berücksichtigen, wie das beispielsweise in Frankreich oder Deutschland der Fall ist, da das betreffende Unternehmen die Schwellenwerte leichter erreicht als Unternehmen, die keine anderen Beteiligungen aufweisen.[1292]

  Weiters sieht die Kommission hier auch eine Betroffenheit der Staaten selbst, die ja die Zulassungen erteilen bezüglich der Niederlassungsfreiheit: „Warum sollte die Begrenzung auf ein terrestrisches landesweites Fernsehprogramm pro Anbieter wie in Frankreich legitimer (weniger legitim) sein als die Begrenzung auf 3 Programme wie in Italien?“[1293] Obwohl die Fernsehrichtlinie einige Bereiche bereits harmonisiert herrscht hier - nach Ansicht der Kommission - große Rechtsunsicherheit, die in jenen Bereichen , die noch nicht harmonisiert sind, noch ausgeprägter ist.[1294]

- **Wettbewerbsbeschränkungen und Wettbewerbsverzerrungen**

  Weiters wird - nach Ansicht der Kommission - das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft (Mitteilung der Kommission zur Industriepolitik vom 16. November 1991, Mitteilung der Kommission über die Politik im audiovisuellen Bereich vom 21. Februar 1990 und G§B3 Vertrag von Maastricht) durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über Unternehmenskonzentration gefährdet, da diese Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Medienunternehmen haben.[1295] Die Kommission stützt sich in ihrer Argumentation auch auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 1990, in der ein wirtschaftlich lebensfähiger Mediensektor unter der Bedingung der absoluten Transparenz von Medienunternehmen gefordert wird.[1296]

  Die Kommission stellt fest, daß Maßnahmen, die vor Konzentrationsvorgängen schützen sollen, ausländische Investoren abschrecken können, und so inländi-

---

[1292] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 88

[1293] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 74

[1294] vgl. ebd.

[1295] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 58 vgl. dazu auch Brühann (1994), S. 69-70

[1296] vgl. Europäisches Parlament (1995), Absatz k u. m

sche/ansässige Unternehmen geschützt werden.[1297] Als Beispiel nennt die Kommission hierzu Bestimmungen im Rundfunkbereich, die eine Obergrenze der Beteiligung enthalten. Dies ist in Deutschland, Spanien, Frankreich, Griechenland und Portugal der Fall. Hat die Beteiligungsobergrenze einen sehr niedrigen Wert - 25% beispielsweise in Spanien, Griechenland und Frankreich - dann könnte ein möglicher Investor seine Beteiligung lassen, da ihm die Kontrolle durch die Kapitalzerstücklung zu problematisch erscheint. Die Inhaber von Sendelizenzen genießen also einen gewissen Schutz vor Kontrollübernahmen. Benachteiligt sind jedoch Lizenzinhaber in jenen Mitgliedstaaten, die eine derartige Regelung nicht kennen. Sie können durch ausländische Investoren übernommen werden. Davon kann auch der oben genannte potentielle Investor betroffen sein: Er kann nicht übernehmen, kann jedoch selbst übernommen werden.[1298]

Es können sich aber auch Wettbewerbsverzerrungen in der Art ergeben, daß die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die in nicht oder nur geringfügig-regulierten Staaten agieren, künstlich gestärkt werden. Diese Unternehmen können sich besser entwickeln als Unternehmen in hochregulierten Ländern. So kann Berlusconis Finninvest beispielsweise schon allein in Italien drei Vollprogramme veranstalten, was eine bessere Ausgangssituation für den europäischen Markt schafft, als beispielsweise französische Unternehmen haben können, da dort sehr strikte Beschränkungen schon für den Besitz eines einzigen Unternehmens bestehen.[1299]

Bezüglich der Wettbewerbsverzerrungen sieht die Kommission vor allem Abwanderungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten bzw. zwischen Sprachräumen. Hat beispielsweise ein Mitgliedstaat starke restriktive Maßnahmen, was das Eigentum an Medien betrifft, so können Investitionen in einen Mitgliedstaat mit weniger restriktiven Maßnahmen fließen, welches dadurch wiederum Konzentrationsprozessen stärker ausgesetzt wird. Die Kommission merkt in diesem Zusammenhang an, daß „angeblich der in der französischen Gesetzgebung vorgesehene Schwellenwert von 30% für den Marktanteil an der Tagespresse die Hersant-Gruppe zu Entscheidung

[1297] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 89-90; ähnlich Brühann (1993a), S. 105

[1298] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 89-90

[1299] vgl. Brühann (1994), S. 69

veranlaßt hat, sich (...) mit 42% an der belgischen Tageszeitung ‚Le Soir‘ zu beteiligen“.[1300]

- **Nationale Regelungen erfassen internationale Verflechtungen eher schlecht**

Bezüglich der staatsübergreifenden Besitzverhältnissen sieht die Kommission insofern Schwierigkeiten der einzelstaatlichen Schutzsysteme, da nicht klar ist, warum die „Beherrschung von Medien in einem Staat den Pluralismus in einem anderen Staat, in dem diese Medien nicht aktiv sind, beeinträchtigen soll“. Obwohl die Kommission einräumt, daß es im Einzelfall hierbei Schwierigkeiten der Abgrenzung geben kann, dies „sehr leicht zu einer problematischen Angelegenheit werden kann“, kann davon ausgegangen werden, daß sie eher zu den Konzentrationsbefürwortern als -gegnern zu zählen ist.[1301]

Im Zuge der wachsenden Internationalisierung der Medienmärkte kommt das EUROPÄISCHE MEDIENINSTITUT zu dem Schluß, daß nationale Regelungen solange angemessen waren, wie das Problem der Medienkonzentration nur ein nationales war. Für die zukünftigen Entwicklungen wird aber nationales Antikonzentrationsrecht nicht mehr ausreichen.[1302] Ein „Stück europäische Harmonisierung“ als Zukunftsaufgabe sieht auch Wolf-Dieter RING, da für ihn grenzüberschreitendes Fernsehen nur mit einem vergleichbaren Schutzniveau in Europa funktionieren kann.[1303]

- **Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs bei Umgehung von Rechtsvorschriften**

Eine Vergrößerung des Risikos der Umgehung von Rechtsvorschriften wird nach Ansicht der Kommission um so größer, je mehr der Zutritt zu einem zukunftsträchtigen Markt durch Antitrustbestimmungen erschwert wird, beispielsweise ein System, das nur wenig Möglichkeiten bietet, um Lizenzen zu erlangen. Die Kommission stellt weiters fest, daß von der Umgehung von Rechtsvorschriften eher der Rundfunkbereich - und hier speziell Satellitenübertragungen - als der Pressesektor

---

[1300] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 91; ähnlich Brühann (1993b), S. 602

[1301] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 69

[1302] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 43

[1303] Ring (1993a), S. 10

betroffen ist, da sich einerseits die Antitrustbestimmungen mehr auf den Rundfunk- und Multimediabereich beziehen, und andererseits sich der Verkehr von Rundfunksendungen schwerer beschränken läßt als der von Zeitungen.[1304]

Letztendlich kommt die Kommission zu dem Schluß, daß die Umgehung der Antitrustvorschriften bezüglich der Rechtsprechung sehr stark von der Einschätzung des Richters abhängen, da dem betroffenen Fernsehveranstalter nachgewiesen werden müßte, daß er den Standort mit der Absicht der Umgehung der Antitrustvorschriften gewählt hat.[1305]

Ein Beispiel für die Umgehung von Rechtsvorschriften wäre: In Deutschland ist die Zahl der nationalen Voll- oder Spartenprogramme auf 2 beschränkt. Da es in Luxemburg eine derartige Beschränkung nicht gibt, könnte ein Fernsehveranstalter sozusagen von Luxemburg aus nach Deutschland senden. Deutschland könnte das Einstrahlen dieses Senders nur verhindern, wenn nachgewiesen werden kann, daß tatsächlich eine Umgehung der deutschen Regelungen besteht, was aber - wie oben bereits angemerkt wurde - einerseits vom Richter, andererseits nur sehr zu beweisen sein wird.[1306]

- **Aufnahme und Ausübung von Medientätigkeit innerhalb der Gemeinschaft**

Die Kommission stellt fest, daß der Zweck von einzelstaatlichen Regelungen bezüglich des Eigentums an den Medien ist, den Zugang und das Eigentum zu beschränken. Das inkludiert auch die Aufnahme von Tätigkeiten im Medienbereich. Für den Rundfunkbereich ist das die Einschränkung des Marktzutritts, durch die Regelungen bezüglich des Erwerbs von Lizenzen und Regelungen bezüglich der Beteiligung an Sendeanstalten. Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest, daß die Limitierung der Sendelizenzen nicht „auf der Grundlage objektiver Kriterien (...) oder der Einschätzung des Marktes, sondern willkürlich, d.h. ausgehend von Faktoren im Zusammenhang mit der Medienpolitik des betreffenden Mitgliedstaates", festgelegt wird. Für die Kommission sind diese Regelungen letztend-

---

[1304] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 87-88; ähnlich Weber (1995), S. 59

[1305] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 71; ähnlich Brühann (1993a), S. 105

[1306] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S.15 sowie Brühann (1993b), S. 602

lich konzentrationsfördernd, da neue Unternehmen auf diesem Markt nur durch Beteiligungen eine Chance haben. Konzentrationsvermeindend wäre für die Kommission der umgekehrte Vorgang, d.h. die Erhöhung der Anzahl der Sendelizenzen, da sich dadurch für neue Anbieter der Marktzutritt erleichtern würde.[1307] Den Abbau der Marktzutrittschancen sieht Franz HEISTERMANN[1308] als Grundvoraussetzung für die Schaffung dieses Binnenmarktes.[1309]

Eine Gefahr für Spartenprogramme sieht die Kommission über die Regelungen des Eigentums an Medien, da deren Überlebenschancen durch das begrenzte Publikum in einem Mitgliedstaat von Entwicklungsmöglichkeiten in anderen Mitgliedstaaten abhängen.[1310] Bezüglich der Bedingungen, die für die Lizenzvergabe zu erfüllen sind, stellt die Kommission fest, daß diese je nach Art des Programms unterschiedlich sind. Weiters erwähnt die Kommission an dieser Stelle Begrenzungen der Beteiligung. Für den Multimediabereich sieht die Kommission hierbei noch größere Hindernisse, da unter Umständen mehr Unternehmen betroffen sein können.[1311]

Aufgrund der weniger restriktiven Bestimmungen für den Pressebereich in den meisten Mitgliedstaaten ist der Printmediensektor für die Kommission hier weniger betroffen, obwohl sie feststellt, daß gerade am Printmedienmarkt die meisten grenzüberschreitenden Zusammenschlüsse zu verzeichnen sind. Hindernisse für den Printsektor ergeben sich hauptsächlich durch die Regelungen für den multimedialen Bereich.[1312]

Da die verschiedenen einzelstaatlichen Zugangshindernisse mit Artikel 52 nicht unvereinbar sind, können sie nicht einfach abgebaut werden. Auch kann nach der Auffassung der Kommission Art. 57 Abs. 2 nicht zur Anfechtung der Zulassung dieser Maßnahmen herangezogen werden. Abs. 2 bezieht sich zwar auf eine Erleichterung der „Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten", was aber nicht bedeutet, daß Maßnahmen, die dies erschweren, mit Art. 57 Abs. 2 unverein-

[1307] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 93
[1308] Franz Heistermann ist Referent bei der Generaldirektion IV der EG-Kommission.
[1309] vgl. Heistermann, Franz (1994), S. 28
[1310] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 96
[1311] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 94
[1312] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 94-95

bar wären. Da es also nicht möglich ist, die unterschiedlichen Maßnahmen zu beseitigen, kann ihr Abbau nur durch Angleichung passieren.[1313]

Die Kommission geht in den letzten zwei Punkten von der industriepolitischen Zielsetzung aus, daß einerseits Marktzutrittsbarrieren abgebaut werden müssen, um neuen Unternehmen den Zugang zum Medienmarkt zu erleichtern, andererseits sollen auch (Medien-)unternehmen gefördert werden, damit sie internationale konkurrenzfähig sind.[1314]

7.3.3.2.3 Bewertung des Handlungsbedarfs nach dem Ziel des Funktionieren des Binnenmarktes

Zusammenfassend stellt die Kommission fest, daß die Unterschiedlichkeit der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, das Funktionieren des Binnenmarktes behindern können. Die Kommission sieht ferner den Rundfunk - und hier vor allen den Fernsehbereich - stärker betroffen als den Pressesektor, da das Fernsehen am stärksten reglementiert ist. Der Printsektor ist hauptsächlich über die Rechtsvorschriften des Multimedia-Bereichs betroffen. Die Hauptursache der Hindernisse sind Rechtsvorschriften, die das Eigentum an den Medien regeln. Sie sind mit dem Gemeinschaftsrecht nicht unvereinbar. Für die Kommission sind die Auswirkungen für den Binnenmarkt zur Zeit (1992) noch eher potentieller Natur, da es sich größtenteils um neuere Regelungen handelt.[1315]

Für Emmanuel CRABIT[1316] - entgegen anderen Interpretationen[1317], die diese Frage ausschließlich mit "Ja" beantworten, - sind die Hindernisse keineswegs potentieller Natur. Er stellt folgendes fest:[1318]

1. Die Ungleichheit der Rechtsvorschriften schreckt vor Direktinvestitionen in Medienunternehmen ab und führt zum sog. „forum-shopping", d.h. daß das Investitionen nicht nach Marktgegebenheiten, sondern nach nationalen Rechtsvorschriften getätigt werden.

[1313] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 96

[1314] Heistermann (1994), S. 51; ähnlich Brühann (1995), S. 58

[1315] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 97-98

[1316] Emmanuel Crabit ist Mitglied der Europäischen Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt (XV).

[1317] vgl. Weber (1995), S. 56; Schwartz (1993), S. 420; Wallenberg (1993), S. 911; Brühann (1993b), S. 601

[1318] vgl. Crabit (1995), S. 13

2. Weiters führen die ungleichen Rechtsvorschriften zu Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen und in der Folge zur Rechtsumgehung.

Unterstützung erfährt indirekt Crabit durch das Europäische Parlament. In seinem Bericht zum Grünbuch von 1994 geht das Parlament davon aus, daß durch die Satellitentechnologie die Umgehung von Rechtsvorschriften keinesfalls hypothetisch sei. Das vom Europäischen Parlament zitierte Springer-Vorstandsmitglied bestätigt die Argumentation zu Punkt 1: „(...) drohte ein Vorstandsmitglied (...), indem er auf die aus Sicht der Medienindustrie zu strengen deutschen Auflagen anspielten, daß wenn die ‚Inländerdiskrimminierung' in der Bundesrepublik anhalte, man eben von anderem Ort ausstrahlen würde".[1319]

Für Hermann KRESSE ist auch durch das „forum-shopping" kein Anlaß für eine Gemeinschaftsaktion gegeben. Er bezieht sich hier auf die ständige Rechtsprechung des EuGHs, „die dem Empfangsstaat die Möglichkeit eröffnet, auf die einstrahlenden Sender nationale Pluralismusvorschriften anzuwenden".[1320]

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDVZ) stimmt mit der Ansicht der Kommission, daß die Gefahren für den Binnenmarkt eher potentiell sind, überein. Der BDZV geht sogar noch einen Schritt weiter, indem er feststellt, daß es auf dem deutschen Markt in bezug auf Konzentrationserscheinungen im Pressesektor „weder potentielle oder akute Gefahr" hinsichtlich des Funktionieren des Binnenmarktes gibt.[1321]

7.3.3.3 Bedarf es einer Gemeinschaftsaktion?

Die behandelten Fragen und Hindernissen zählen - nach Ansicht der Kommission - nicht zu jenen, die nach dem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von 1985 aufgehoben werden sollen. Unter dem Aspekt des Funktionieren des Binnenmarktes sind jedoch einige Maßnahmen festgestellt worden, die den Binnenmarkt für den Medienbereich beeinträchtigen könnten. Es geht also um die Frage, ob Medienunternehmen alle Vorzüge des Binnenmarktes genießen sollen, oder ob für den Medienbereich - wie für andere Sektoren - spezifische Aktionen geben soll. Der Schwerpunkt der sektoralen Politik der Kommission hat bisher auf dem audiovisuelle Sektor gelegen (vgl.

[1319] vgl. Bericht des Ausschusses (1994), S. 12
[1320] vgl. Kresse (1995), S. 90
[1321] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 167 u. 168

Fernsehrichtlinie, Mitteilung der Kommission über die Politik im audiovisuellen Bereich, Richtlinie des Rates 92/38/EWG über die Annahme von Normen für Fernsehsignale für die Verbreitung über Satellit und die Vorschläge für eine Richtlinie über Urheberrecht). Nach Ansicht der Kommission kommen für den Printmediensektor eher die wettbewerbsrechtlichen Regelungen zur Anwendung als spezifische Aktionen. Bezüglich der Industriepolitik der Gemeinschaft kommt die Kommission zu dem Schluß, daß hier eine Anpassung der Antitrustbestimmungen im Medienbereich durchaus gerechtfertigt sei. Die Kommission verweist in diesem Kontext, daß diese Anpassung bereits im Grünbuch „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1984 vorgesehen war.[1322]

Unter diesen Gesichtspunkten erscheint der Kommission ein begründeter Bedarf einer Aktion vorzuliegen, die zentrale Frage ist aber mehr der Zeitpunkt der Aktion, da „die Beschränkungen potentieller Natur sind, könnte eine vorgreifende Aktion zu früh erfolgen oder - wegen der nicht ausreichend bekannten Ausgangssituation - unangemessen sein“.[1323] Die Kommission stellt weiter fest, daß eine abwartende Haltung jedoch auch, eine Erhöhung der Hindernisse zur folge haben könnte. Sie gibt in dazu die folgenden drei Faktoren an:[1324]

- Die Mitgliedstaaten werden die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften weiterentwickeln. Dies trifft vor allem für jene Mitgliedstaaten zu, die bisher noch keine oder weniger restriktive Antitrustbestimmungen erlassen haben und vor einer Einwanderung aus Mitgliedstaaten mit restriktiven Maßnahmen schützen wollen.
- Das Europäische Parlament und der Europarat[1325] fordern die Ausarbeitung nationaler Antikonzentrationsbestimmungen.
- Für die Zukunft kann davon ausgegangen werden, daß sich die europaweiten Tätigkeiten der Medienunternehmen verstärken werden. Der jetzige Stand von Minderheitsbeteiligungen aufgehoben werden kann.

Die Kommission folgert daraus, daß ein Bedarf begründet ist.

Die Kommission schlägt drei Optionen vor, wie sie weitermachen soll.[1326]

[1322] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 99-100

[1323] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 101

[1324] vgl. ebd.

[1325] vgl. dazu Europäisches Parlament (1990b), Abs. 4; Entschließung zur Konzentration der Medien und zur Meinungsvielfalt vom 16. September 1992, Abs. 7; Europarat (o.J.): Entschließung Nr. 1 "Medienwirtschaft und politischer und kultureller Pluralismus"

1. Keine spezifische Option auf Gemeinschaftsebene
2. Eine Empfehlung bezüglich der Transparenz[1327]
3. Eine Aktion zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften

   Unter-Option a) Eine Koordinierung derRechtsvorschriften im Wege einer Richtlinie

   Unter-Option b) Eine Angleichung der Rechtsvorschriften im Wege einer Verodnung des Rates

   Unter-Option c) Eine Angleichung der Rechtsvorschriften bei gleichzeitiger Schaffung eines unabhängigen Ausschusses

7.3.3.4 Zusammenfassung

Die Frage nach dem Bedarf einer Gemeinschaftsaktion hinsichtlich auf Medienkonzentration wird von der Kommission über das Geimeinschaftsziel des Funktionierens und der Verwirklichung des Binnenmarktes abgeleitet. Wie sehr die Kommission, die für die Bedarfserhebung den Pluralismus noch berücksichtigt, allerdings mit negativen Handlungsbedarf beurteilt, dieses Ziel in den Vordergrund stellt, kommt in einer Rede von Kommissar Mario MONTI, den für diese Thematik zuständigen Kommissar, deutlich zum Ausdruck.: „Au sein de l'Union européenne, la question du pluralisme revêt une importance particulière au vu du bon fonctionnement du marché intérieur."[1328] D. h. also, daß Pluralismus für die Europäische Union nur in Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarktes von Interesse ist.

Ein weiteres Argument der Kommission, daß durch unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten Abwanderungseffekte bzw. Wettbewerbsverzerrungen auftreten können, wird von Kommissar Monti 1995 ebenfalls bekräftigt. In der oben zitierten Rede heißt es dazu: „L'existence de régimes nationaux, parfois très différents, peut en même temps affaiblir la protection du pluralisme, car un opérateur peut se soustraire au respect de la législation d'un Etat membre en localisant con activité en dehors du territoire de cet Etat. (...) Quand la disparité entre les réglementations natioanles nuit à l'unicité du marché et aux libertés dans l'espace sans frontières, alors il s'agit d'un problème communautaire auquel il faut réponfre avec la compétence communautia-

[1326] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 115-120
[1327] Es wird nicht näher ausgeführt, welche Art von Maßnahmen empfohlen werden könnten.
[1328] vgl. Monti (1995), S. 3

re.“[1329] Weiters soll eine Gemeinschaftsaktion Rechtssicherheit für Investitionen in eine wettbewerbsfähige europäische Medienindustrie geben.[1330]

Hinsichtlich des Argumentes der Kommission, daß nationale Regelungen internationale Verflechtungen eher schlecht erfassen, geht Kommissar Monti 1995 sogar noch einen Schritt weiter. Er meint, daß das europaweite Engagement der Medienunternehmen sogar Konflikte zwischen den einzelnen nationalen Aufsichtsbehörden provozieren werde.[1331]

Wie die Kommission im Grünbuch betont auch Kommissar Monti, daß es keinen Widerspruch zwischen Pluralismus und Binnenmarkt gibt: „le Marché Intérieur ne pourra pas bien fonctionner tant qu'il n'existera pas un niveau de protection du pluralisme équivalent dans l'ensemble de la Communauté. En l'absence de règles du jeu commune, les Etats membres pourront tousjours ériger des frontières juridique et ils pourront, aussi, se décjarger de leur responsabilité en mattière deprotection du pluralisme au niveau communautaire.“[1332]

Ziel einer Gemeinschaftsaktion sollte also sein, daß durch die Beseitigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Vorschriften die oben erwähnten Beschränkungen und Hindernisse für den Binnenmarkt abgebaut werden, um einerseits den Zugang zu den Medien zu erleichtern und andererseits „die Vielfalt der Medien in der Gemeinschaft“ gesichert wird. Durch die einheitliche Bestimmung, welche Unternehmen und zu welchen Bedingungen im Medienbereich tätig sein dürfen, geht der Anreiz für Rechtsumgehung, von Wettbewerbsverzerrungen sowie künstlicher Standortentscheidungen verloren.[1333]

Die Bedarfsermittlung der Kommission zeigt bereits, daß diese sich indirekt für Option 3 (Gemeinschaftsaktion) entschieden hat, was auch aus dem Grünbuch hervorgeht.[1334] Dennoch sollen im Zuge des nächsten Unterkapitels auch die anderen beiden Optionen analysiert werden (keine Gemeinschaftsaktion, Aktion hinsichtlich der Transparenz).

[1329] vgl. ebd.
[1330] vgl. Monti (1995), S. 7
[1331] vgl. ebd.
[1332] vgl. Monti (1995), S. 9
[1333] vgl. Brühann (1994), S. 73-74
[1334] vgl. Dörr (1996a), S. 49

7.3.4 Analyse der drei Optionen

Die Kommission kommt nach dem Konsultationsprozeß zu dem Schluß, daß ein Handlungsbedarf gegeben ist, da die im Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt" erarbeiteten Hindernisse für den Binnenmarkt bestätigt wurden. In der Analyse der drei Optionen soll also nicht mehr über die Notwendigkeit einer Aktion diskutiert werden, sondern um deren Zweckmäßigkeit.[1335]

Die Analyse des Fragebogens und des Zusatzfragebogens der Kommission beruht auf über 70 eingegangenen Stellungnahmen, die sich nach unterschiedlichen Kriterien wie folgt einteilen lassen:

- **nach der Organisationsstruktur der Stellungnehmer**
  25 Stellungnahmen kamen von europäischen Verbänden bzw. Vereinigungen, die restlichen von einzelnen Anbietern, nationalen Verbänden oder von Einzelpersonen.
- **nach den Mitgliedstaaten**
  Die meisten Antworten kamen von britischen, deutschen und italienischen interessierten Kreisen. Sehr wenige Stellungnahmen gingen aus den Niederlanden, Frankreich und Griechenland ein. Aus den übrigen Mitgliedstaaten kam überhaupt kein Beitrag.
- **nach Medienbranchen**
  Ungefähr 20 Stellungnahmen kamen aus dem Bereich des Fernsehens, circa 15 von Printmedien, sechs aus dem Hörfunkbereich, acht aus dem Multimediasektor und fünf von Journalistenverbänden und Medienmitarbeitern.[1336]

Nach policy-Gesichtspunkten lassen sich diese ca. 70 Akteure in verschiedene Kategorien einteilen: Unternehmensverbände (in der Gestalt von Fachverbänden), Interessensverbände (in der Gestalt von Berufsverbänden), Unternehmen,[1337] wissenschaftliche Forschungsinstitute und unabhängige Kontrollbehörden. Bei der qualitativen Analyse dieser Stellungnahmen in dieser Arbeit sind v.a. jene untersucht worden, die

---

[1335] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b), S. 32

[1336] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b), S. 12-13

[1337] vgl. allgemein zur Systhematik Beyme (1969), 31-37; ders. (1968), 972-100; Boettcher (1981), S. 543-544; Haslinger (1978), S. 2; Jöhr (1980), S. 13; Kleps (1979), S. 178; Thiemeyer (1981), S. 525-526; Thiemeyer (1985a), S. 271-272; ders. (1985b), S. 278; Tuchfeldt (1980), S.179

sich eindeutig für eine der drei vorgeschlagenen Optionen entschieden haben. Ferner bezieht sich die Analyse hauptsächlich auf Antworten auf den ersten Fragebogen der Kommission, da dieser grundsätzlich klären sollte, wie das Stimmungsbild für eine Option auf Gemeinschaftsebene sei. Um das Bild zu vervollständigen ist aber auch die von der Kommission durchgeführte Analyse der ersten beiden Fragebogenaktionen einbezogen worden, das diese in Kenntnis aller Stellungnahmen ist. Von Seiten der Europäischen Institutionen sind die Stellungnahmen der Kommission, des Europäische Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und die des Ausschusses der Regionen Gegenstand der Analyse. Neben diesen offiziellen Stellungnahmen ist auch die wissenschaftliche Diskussion in den Text eingearbeitet worden.

Bei jenen Fragen, die sich mit dem Inhalt einer Gemeinschaftsaktion befassen ist jeweils abschließend der Inhalt inoffizielle Richtlinienvorschlag der GD XV angegeben. Ferner sind dafür auch Anworten von Akteuren, die sich gegen eine Gemeinschaftsaktion aussprechen, aber diese Fragen beantwortet haben berücksichtigt worden. Für die Analyse wurden neben den Stellungnahmen der EU-Organe und wissenschaftlichen Kommentaren die Stellungnahmen folgender Akteure verwendet:

Kategorie	**Akteur**
Unternehmensverbände	Association Européenne des Radios (AER) Association of Comercial Television in Europe (ACT) Broadcasting Entertainment Cinematograaph & Theatre Union (BECTU) Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) Europäische Föderation Freier Radios (FERL) European Group of Television Advertising (EGTA) European Publishers Council (EPC) European Newspaper Publisher‘ Association (ENPA) Federation of Associations of Periodical Publishers (FAEP) Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG) Federazione Radio Televisioni (FRT) Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) World Association of Community Radio Broadcasters (AMARC)
Interessensverbände	Europäische Grafische Föderation (EGF) Europäischer Gewerkschaftsausschuß für Kunst, Medien und Unterhaltung (EGAKU)

	European Group of the International Federation of Journalists (IFJ)
Unternehmen	ARD British Sky Broadcasting Limited BskyB Channel Four Television Channel 4 Editoriale L'Espresso Fininvest Group Independent Television Association (ITV) News International plc. Pearson plc. RCS Editiori „Rizzoli Corriere della Serza" (RCS Group) Reuters Limited RTL+ ZDF
Wissenschaftliche Forschungsinstitute	Europäisches Medieninstitut
Unabhängige Kontrollbehörden	Independent Television Commission (ITC)

7.3.4.1 Option 1: Keine Gemeinschaftsaktion

Diese Option hat eine ganze Reihe von Befürwortern. Von den *Unternehmensverbänden* beziehen einige Position. Der **Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation** (VPRT) spricht sich für diese Option aus. Zu den angebenden Gründen gehören u.a., daß aus der Sicht des VPRT keine Punkte erkennbar sind, die eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften rechtfertigen und daß die nationalen Vorschriften zur Zeit noch ausreichend sind.[1338] Die **Federazione Radio Televisioni** (F.R.T) spricht für diese Option aus. Die F.R.T. argumentiert, daß die verschiedenen nationalen Bestimmungen für jedes Land ein Optimum des dualen Systems erbracht hätten, und weiter, daß die die Europäische Union nur eingreifen sollte, um alle Hindernisse für (bestehende uns künftige) Multimediakonzerne auf europäischer Ebene beseitigen sollte.[1339] Die **Federation of Associations of Periodical Publishers** (FAEP) hält eine Gemeinschaftsaktion aus Sicht der Printmedien für unnötig. Es sollte aber

[1338] VPRT (1993), S. 316 u. 322

[1339] F.R.T. (1993), S. 95-102

dennoch der Medienbereich weiter beobachtet und weitere Konsultationen durchgeführt werden.[1340] Die **European Newspaper Publishers‘ Association** (ENPA) spricht sich für diese Option aus, da sie einerseits Bedenken über die Zuständigkeit der Europäischen Union für diesen Bereich hat, andererseits mangelnden Pluralismus nicht erkennen kann.[1341] Weitere Unternehmensverbände, die für diese Möglichkeit optierten sind **Assosciation of Comercial Television in Europe** (ACT), **Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger** (BDZV) und der **European Publishers Council** (EPC).

Von den *Medienunternehmen* optieren ebenfalls einige für diese Lösung. In ähnlicher Weise wie der VPRT argumentiert **News International plc.**, das zudem die Kompetenz der Union für den Medienbereich grundsätzlich in Frage stellt.[1342] **British Sky Broadcasting Limited** (BskyB) lehnt eine Aktion auf Gemeinschaftsebene ab, da wegen des ständigen Wandels der Medienindustrie (neue Technologien) ein europäisches Regelungsinstrument nie der Realität entsprechen könnte.[1343] Aus der Analyse des Frage- und des Zusatzfragebogens des Grünbuchs „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt“ durch die Kommission ergibt sich, daß weitere **Medienunternehmen** sich sinngemäß für diese Option ausgesprochen haben, indem sie im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit im Zeichen der Globalisierung für die Abschaffung aller Regelungen für das Medieneigentum plädierten.[1344] Zu diesen Unternehmen zählt beispielsweise die **Fininvest Group.**[1345] Die britische *unabhängige Kontrollbehörde* **Independent Commission Television** (ITC) votiert ebenfalls für diese Option.[1346]

Auch in der *wissenschaftlichen Diskussion* ergeben sich einige positive Stellungnahmen. Für einen nationalstaatlichen Lösungsansatz argumentiert Harald HAMMANN, Regierungsdirektor Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, da zuerst die Mitgliedstaaten die nationalen Märkte in den Griff bekommen müssen. Europäische Regelungen könnte sich HAMMANN nur für grenzüberschreitende Beteiligungen, sozusagen als zweiten Schritt, vorstellen.[1347] Paul Leo GIANI, Rechtsanwalt, ist gegen eine euro-

[1340] vgl. FAEP (1993), S. 1-7
[1341] vgl. ENPA-CAEJ (1993), S. 6
[1342] vgl. News International PLC (1993), S. 230
[1343] vgl. BskyB (1993), S. 297-313
[1344] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b), S. 37
[1345] vgl. Fininvest Comunicazioni (1993), o.S.
[1346] ITC (1993), o.S:
[1347] Hammann (1995), S. 66-67

päische Regelung, da diese nur den Unternehmen Vorteile bringt und Meinungsvielfalt und Pluralismus auf der Strecke bleiben würden. Außerdem stellt er in Frage, ob eine Regelung auf höherer Ebene wirklich besser ist als eine auf nationaler Ebene.[1348] Ivo E. SCHWARTZ, Sonderberater der Kommission, spricht sich in gewissen Sinne ebenfalls für diese Option aus; er sieht zur Zeit keinen Handlungsbedarf, da das Funktionieren der Gemeinschaft den Pluralismus nicht bedrohe und die Mitgliedstaaten sowieso nationale Rechtsmittel zum Schutz des Pluralismus einsetzen können.[1349] Gegen eine Aktion auf Gemeinschaftsebene ist auch Thomas KLEIST[1350], da pluralismussichernde Maßnahmen in Europa auf nationaler Ebene getroffen werden müssen. Die Sicherstellung des Pluralismus sollte, so KLEIST weiter, durch wirksame und effektive Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden im Sinne der Transparenz erfolgen und nicht durch Harmonisierung.[1351]

7.3.4.2 Option 2: Empfehlungen im Bereich der Transparenz

Die Befürworter der Option 2 unterlagen - nach Ansicht der Kommission - zeitweise einem Mißverständnis: Sie waren der Meinung, daß Option 2 sämtliche Aspekte der Transparenz enthält - inklusive Qualität und Effizient der einzelstaatlichen Regelungen. In der Option ist aber nur der Informationsaustausch gemeint.[1352]

Die Analyse der Antworten auf den Fragebogen durch die Kommission ergab, daß jene Akteure, die einer Regelung zum Medieneigentum kritisch gegenüberstehen, sich eher positiv für diese Option, eine Aktion zugunsten der Transparenz, aussprachen. Die Anhänger der Option III hingegen sprachen sich eher gegen diese Option aus.[1353]

Zu den Befürworten dieser Option gehören einige *Medienunternehmen*. Für diese Option, die allerdings nur der Faktenklärung dienen sollte, sind **ARD und ZDF**, weil eine derartige Situation die Transparenz hinsichtlich der Besitzverhältnisse an den Medien verbessern könnte.[1354] **Reuters Limited** spricht sich ebenfalls für diese Option aus, da „lack of information on ownership can cloak true diversity of opinion and become

---

1348 Giani (1995), S: 63
1349 vgl. Schwartz (1993), S. 419
1350 Thomas Kleist ist Direktor der Landesanstalt für das Rundfunkwesen Saarland (LAR) und Europabeauftragter der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten.
1351 vgl. Kleist (1993), S. 508
1352 vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b), S. 18
1353 vgl. ebd.
1354 ARD/ZDF (1993), S. 262

an impediment to acquisition on the same basis throughout the Community“.[1355] **RTL +**, auch ein Befürworter dieser Option, weist aber daraufhin, daß wenn nationale Regelungen kurzfristig nicht konsequent angewendet werden, die Gemeinschaft tätig werden sollte.[1356]

Diese Option hat ihre *Gegner* in einem solchen Maße zu negativen Kommentaren angereizt, daß auch eine Zusammenstellung der Ablehnungsgründe lohnend erscheint. Von den *europäischen Institutionen* spricht sich keine für diese Option aus. Am deutlichsten bringt dies die **Kommission** zum Ausdruck. Sie führt die folgenden Gründe an:

⇒Mit derartigen Regelungen lassen sich die Ziele des Binnenmarktes nicht verwirklichen, da sie die einzelstaatlichen Regelungen nicht beseitigen würden.

⇒Aufgrund einer Globalisierung der Informationstätigkeiten muß sich der Informationsaustausch zwischen den Kontrollbehörden nicht verschlechtern.[1357] Die Antworten auf den Fragebogen vom Juli 1993 zeigen weiters, daß der Informationsaustausch nicht behindert wird.[1358]

⇒Da von dieser Option hauptsächlich nationale Kontrollbehörden betroffen wären, wären die wirtschaftlichen Auswirkungen nur gering.

⇒Die Option läßt sich nur schwer den bisherigen Aktionen im Medienbereich zuordnen.[1359]

Von den *Medienunternehmen* äußerst sich dazu ablehnend beispielsweise die **RCS Editiori „Rizzoli Corriere della Serza“** (RCS Group). Das Unternehmen hält einen europäischen Medienausschuß zwar für unerläßlich, die Maßnahme selbst aber als unzureichend.[1360]Zu den Gegnern dieser Option aus dem Kreis der *Interessensverbände* zählt beispielsweise die **Europäische Grafische Föderation** (EGF), die den Nutzen dieser Option als „äußerst bescheiden“ einschätzt.[1361] Zuletzt sollen noch einige Gegner dieser Option aus der Kategorie der *Unternehmensverbände* genannt werden. So sind

[1355] Reuters Limited (1993), S. 113 -114
[1356] vgl. RTL Television (1993), S. 91
[1357] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b), S. 35-36
[1358] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b), S. 18
[1359] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b), S. 35-36
[1360] vgl. RCS (1993), S. 127
[1361] Europäische Grafische Föderation (1993), S. 14

die **deutschen Verleger** der Meinung, daß die Eigentumsverhältnisse bereits „weitestgehend bekannt sind".[1362] Der **European Publishers Council** (EPC) lehnt ein europäisches Gremium als zentrale Informationsstelle ab. Weiters sollte nach Ansicht des EPCs der Begriff *Transparenz* näher definiert werden.[1363] Der **VPRT** versteht unter Transparenzförderung, daß es den Rundfunkunternehmen durch Verfahrenstransparenz und Information leichter gemacht wird, sich in allen Mitgliedstaaten zu betätigen. Transparenz im Sinne der Offenlegung von Unternehmensgeheimnissen wird jedoch strikt abgelehnt.[1364]

7.3.4.3 Option 3: Harmonisierung der einzelstaatlichen Regelungen zum Eigentum an Medienunternehmen - Begründung einer Gemeinschaftsaktion

Die Kommission spricht sich klar für die Option 3 aus. Dabei kommt es ihr sehr gelegen, daß sie das Ergebnis des Konsultationsprozesses zum Grünbuch als Bestätigung ihrer Befürchtungen hinsichtlich der Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarktes deuten kann. Folglich erkennt sie eine Möglichkeit, eine Gemeinschaftsregelung nach Artikel 7A des Vertages über die Europäische Union zur Verwirklichung der Binnenmarktziele im Medienbereich zu verabschieden. Die Begründung einer Gemeinschaftsaktion liegt also im Gemeinschaftsziel über „die Verwirklichung des Binnenmarktes unter gleichzeitiger Wahrung des Pluralismus durch die Festsetzung bestimmterer Beschränkungen betreffend das Eigentum an den Medien".[1365]

Ihre Stellungnahme ist zur positiven wie zur negativen Seite hin durchdacht und vor allem deshalb umfassend, weil sie zum Zeitpunkt des endgültigen Positionsbezuges die Reaktionen aus den Bereichen der Politik und der Wirtschaft schon gekannt hat. Aus diesem Grunde wird die Darstellung des Meinungsbildes im folgenden im Sinne der Systematik ihrer Stellungnahme organisiert.

Im Hintergrund ihrer Stellungnahme steht ein Katalog negativer Argumente:[1366]

- Die Binnenmarktziele im Medienbereich würden nicht verwirklicht.
- Die derzeitigen Belastungen beim Zugang an Medieneigentum würden akzeptiert.

[1362] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 163-167
[1362] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 177
[1363] vgl. European Publishers Council (1993), S. 7
[1364] VPRT (1993), S. 321
[1365] vgl. Kleist (1993), S. 507
[1366] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 32-35

- Da in den einzelnen Mitgliedstaaten neue Gesetzesvorhaben diskutiert werden, die in unterschiedliche Richtungen laufen. (Frankreich und Großbritannien tendieren zu einer Liberalisierung, in den Niederlanden werden restriktivere Maßnahmen angestrebt, in Deutschland und in Italien wird ebenfalls in dieser Richtung diskutiert.) In Anbetracht dieser divergierenden Ansätze ist es nur schwer vorstellbar, daß es zu einer Angleichung der Rechtsvorschriften ohne gemeinschaftlichen Rahmen kommen kann.
- Es ist vorauszusehen, daß die Gesetzgebungsarbeit noch weiter ausgedehnt wird, da die Bestimmungen an die neuen Technologien angepaßt werden müssen, und daß durch den Einstieg der Telekommunikationsunternehmen in den traditionellen Bereich, die Medienunternehmen Liberalisierung fordern werden bzw. den Druck für neuen Regelungen verstärken werden.
- Der Verzicht auf eine Gemeinschaftsaktion widerspricht den Wünschen des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Parlaments. Diese Umgehung des Parlaments könnte die weitere Zusammenarbeit auf dem Medienbereich zwischen Kommission und Parlament für die Zukunft negativ beeinflussen.
- Der politische Druck auf nationaler Ebene, Maßnahmen gegen Medienkonzentration zu schaffen, würde stark zunehmen.
- Investoren aus Drittländern und aus dem Binnenmarkt würden nicht in europäische Medienunternehmen investieren, was eine Schwächung der europäischen Medienindustrie auf dem internationalen Markt zur Folge hätte.
- Eine Liberalisierung einzelner Mitgliedstaaten würde eine Kapitalabwanderung aus Mitgliedstaaten mit geschlossenen Systemen bewirken. Im Zuge der Überschwemmung von Investitionen der Mitgliedstaaten mit offenen Systemen könnten diese wiederum restriktivere Maßnahmen ergreifen.
- Die Aufrechterhaltung des Staus quo wäre für zukünftige Investoren auf dem europäischen Markt angesichts der entstehenden Kosten, die nur grenzüberschreitend zu bewältigen sind, uninteressant. Ferner wären die Medienunternehmen der Europäischen Union gezwungen, in außereuropäischen Märkten zu investieren (USA oder Asien), wodurch die Investitionen im Binnenmarkt zurückgehen würden.
- Langfristig wären auch die durch die bestehenden Regelungen „geschützten" Unternehmen auf dem Medienweltmarkt nicht mehr wettbewerbsfähig.

- Da die Auswahlmöglichkeiten für die Medienverbraucher stark eingeschränkt blieben, würde sich der Import von Mediendienstleistungen aus Drittländern (v.a. USA) vergrößern.
- Bezüglich der Kohärenz der Aktionen der Gemeinschaft ist es nicht einzusehen, warum der Medienbereich vorrangig behandelt werden soll. Weiters könnten sich die Sektoren Printmedien, Radio und Multimedien dagegen wehren, daß der audiovisuelle Sektor einzig behandelt wird.

Die Lösung des Problems sieht sie wohl in einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten, aber in einer solchen, die nach einer zentralen Vorgabe erfolgt; weniger wäre „kaum realistisch und unwirksam".[1367] Allerdings schwebt ihr keine Verordnung vor, sondern eine Antikonzentrationsrichtlinie zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Ganz in diesem Sinne spricht sich Ulf BRÜHANN, Leiter des Referats „Medien- und Datenschutz" bei der Kommission der europäischen Gemeinschaften, aus. Er konstatiert, daß die unterschiedlichen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten den Binnenmarkt negativ beeinflussen können.[1368]

Weiters würde eine Gemeinschaftsaktion den Prioritäten des Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert" entsprechen. Da Hörfunk-Dienstleistungen sowie audiovisuelle und multimediale Dienstleistungen in der Zukunft eine große Rolle spielen werden, ist die Entwicklung dieser Dienstleistungen und damit verbunden deren Infrastruktur „ein strategisches Hauptziel".[1369]

Die Kommission kann sich mit dieser Position auf eine ganze Reihe vorliegender Stellungnahmen stützen. Fast alle äußern sich nicht nur zu der Frage, ob eine Gemeinschaftsaktion erforderlich sei oder nicht, sondern gehen darüber hinaus noch auf Einzelheiten ein; allein **Channel Four Television** beschränkt sich auf die Feststellung, daß die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion bestehe, damit der Umgehung der nationalen Rechtsvorschriften vorgebeugt werden könne.[1370] An dieser Stelle interessieren aber nur die grundsätzlichen Positionen.

[1367] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 103
[1368] vgl. Deck/Siefarth (1993), S. 642 u. 644
[1369] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 37
[1370] vgl. Channel 4 (1993), S. 15

Von den *Interessenverbänden* spricht sich die **Europäische Grafische Föderation** im Sinne der Sicherung des Pluralismus aus. Sie argumentiert, daß rein nationalstaatliche Regelungen nicht ausreichen, um den Pluralismus langfristig zu sichern.[1371] Der **Internationale Journalistenverband** (IFJ) sieht ebenfalls die Aufrechterhaltung des Pluralismus als erstes Ziel einer Gemeinschaftsaktion.[1372] Weiters gehört aus diesem Kreis der **Europäische Gewerkschaftsausschuß für Kunst, Medien und Unterhaltung** (EGAKU) zu den Befürwortern dieser Option.[1373]

Von den *Unternehmensverbänden* votieren die **Broadcasting Entertainment Cinematograaph & Theatre Union** (BECTU), **Federazione Italiana Editori Giornali** (FIEG),die **World Association of Community Radio Broadcasters** (AMARC-EUROPE), die **Association Européenne des Radios** (AER) und die **Europäische Föderation Freier Radios** (FERL) für diese Option.[1374] Auch der **Bundesverband der Deutschen Zeitungsverleger** (BDZV), der mehr zu Option I neigt, ist mit gewissen Einschränkungen ist auch für eine Richtlinie; Handlungsbedarf besteht aber aus der Sicht des Verbandes - also der Printmedien - nur für das Verhältnis Presse/Rundfunk. Für den Pressesektor selbst sehen die deutschen Verleger keinen Handlungsbedarf.[1375]

Was die *Unternehmen* betrifft, so sprechen sich ebenfalls einige für diese Option aus. Die **RCS Group** spricht sich für eine Verordnung aus, da sie durch ihre sofortige Einsetzung gegenüber einer Richtlinie größere Vorteile hat.[1376] Auch **Pearson plc.** hält eine Verordnung für das geeignetere Harmonisierungsinstrument, da die „rechtlichen Freiheiten“, die eine Richtlinie erlaubt, wiederum zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnten.[1377] Weitere Medienunternehmen, die sich für diese Option aussprechen sind **Editoriale L'Espresso** und die **Independent Television Association** (ITV).[1378] Von den *wissenschaftlichen Forschungsinstituten* spricht sich das **Europäische Medieninstitut** ebenfalls für diese Option aus.[1379]

[1371] Europäische Grafische Föderation (1993), S. 12-13
[1372] vgl. European Group of the International Federation of Journalists (1993), S. 9
[1373] vgl. EGAKU (1993), o.S.
[1374] vgl. BECTU (1993), AMARC (1993), AER (1993), FERL (1993)
[1375] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 163-167
[1376] vgl. RCS (1993), S. 128
[1377] vgl. Pearson plc (1993), S. 252
[1378] vgl. Editoriale L'Espresso (1993), ITV (1993)
[1379] Europäisches Medieninstitut (1993)

Die Kommission beschränkt sich nicht auf die Feststellung, daß eine Rahmenrichtlinie erforderlich sei, sondern argumentiert die policy, die ihr vorschwebt, sorgfältig durch. Die Aktion auf Gemeinschaftsebene soll zwei Ziele verbinden. Einerseits sollen die Vorschriften so erlassen werden, daß die Medienunternehmen den freien Binnenmarkt voll ausnützen können. Andererseits sollen die Marktzutrittschanchen für neue Unternehmen auf dem Mediensektor verbessert werden. Durch eine Harmonisierung soll also angestrebt werden, daß „eine möglichst große Anzahl von Medienunternehmen, die voneinander unabhängig sind", im Markt sind.[1380] Die Kommission betont weiters, daß eine Harmonisierung nur die einzelstaatlichen Antitrust-Vorschriften betreffen würde, also keine Regelungen, die den Inhalt der Fernsehprogramme zum Gegenstand haben.[1381] - Die Argumentation gliedert sich in mehrere Punkte.

7.3.4.3.1 Niederlassungs-, Dienstleistungsfreiheit und Wettbewerbsverzerrungen

Eine gemeinschaftliche Regelung würde die unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Einzelstaaten beseitigen und folgende Hindernisse aus dem Weg räumen:

- **Rechtsunsicherheit bezüglich der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs (Direktinvestitionen in Medienunternehmen)**
  In ihrer Argumentation stützt sich Kommission hierbei auf die Analyse des Frage- und Zusatzfragebogens des Grünbuchs „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt", die die Annahme der Kommission bestätigt hat, daß Hindernisse für den Binnenmarkt ein Grund für keine Direktinvestitionen seien (z.B. Gründung eines Medienunternehmens, Kapitalbeteiligungen):
  Es zeigt sich, daß die Behinderung nicht durch die Entscheidung der nationalen Behörden erfolgt, sondern bereits im Entscheidungsprozeß der Unternehmen wird auf das Niederlassungsvorhaben verzichtet, um einen Ablehnung durch die Behörde und einen eventuellen anschließenden Rechtsstreit zu vermeiden.[1382] In der Folge führt dies zu uneffizienten Investitionen oder dazu, überhaupt nicht zu in-

[1380] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 105-106
[1381] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 105
[1382] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 18-19

vestieren.[1383] Dieses Verhalten führt wiederum zu einem Schutz bestehender Märkte und fördert die Konzentration der bereits etablierten Unternehmen. Das Argument, daß etablierte Unternehmen von den Regelungen in gleicher Weise betroffen sind wie Marktneulingen trifft insofern nicht zu, als daß diese Unternehmen sich in dem Markt bereits etablieren konnten und genügend Zeit hatten, die rechtlichen Vorschriften „mitzubestimmen“ („Baron“-Effekt).[1384]

Ziel einer Richtlinie sollte es deshalb sein, grenzüberschreitende Investitionen europäischer Unternehmer zu fördern.[1385]

Von den Gemeinschaftsinstitutionen stimmt der **Ausschuß der Regionen** mit der Ansicht der Kommission überein, daß durch die unterschiedlichen nationalen Regelungen die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit beschränkt wird, Investitionen behindert werden und Rechtsunsicherheit entsteht.[1386]

Was die übrigen Akteure betrifft, so ergibt sich jedenfalls aus der von der Kommission vorgenommenen Analyse der Fragebögen, daß **Medienunternehmen** aufgrund des Fehlens eines Binnenmarktes im Medienbereich lieber außerhalb der Europäischen Union investieren, also im amerikanischen Markt oder in den neuen asiatischen Märkten. Eine Ausnahme bildet lediglich der Magazinmarkt, der von den Regelungen zum Medieneigentum weniger betroffen ist.[1387] Durch Hindernisse des freien Dienstleistungsverkehrs und bei der Niederlassungsfreiheit, die durch die jetzigen Bestimmungen bestehen, können traditionelle Medienunternehmen beschränkt werde, wenn sie ihre Dienstleistungen auf dem Markt der Informationsgesellschaft anbieten möchten.[1388]

[1383] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 19-20; ähnlich Bericht des Ausschusses (1994) S. 12-13

[1384] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 19-20

[1385] Ulf Brühann zit.n. Institut für Europäisches Medienrecht (1995), S. 79

[1386] vgl. Ausschuß der Regionen (1996), S. 52

[1387] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 18-19

[1388] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 37

- **Wettbewerbsverzerrungen, die durch unterschiedlichen Beschränkungsumfang verursacht werden.**

  Hier werden zwei Probleme gesehen. Verzerrungen werden unmittelbar durch uneinheitliche Liberalisierung erwartet und mittelbar durch unterschiedlichen Regelungen.

  Folgt man abermals der Analyse der Fragebögen durch die Kommission, so kann man feststellen, daß sich die Unternehmen durch die *unterschiedlichen Regelungen* in den Mitgliedstaaten mit Wettbewerbsverzerrungen konfrontiert sehen. So werden beispielsweise Unternehmen in einem Mitgliedstaat mit restriktiven Regelungen gegenüber Unternehmen eines Mitgliedstaaten mit weniger restriktiven Maßnahmen benachteiligt.[1389] Das **Europäische Parlament** nennt hierzu als Beispiel die Situation der Independent Television Association (ITV) in Großbritannien. Jenes Moratorium, das bisher die ITV vor einer Übernahme geschützt hat, läuft mit Ende 1993 aus. Nach britischen Recht können sie nun von Unternehmen anderer EG-Staaten aufgekauft werden, ihnen selbst wird diese Möglichkeit auf dem Kontinent durch die dort herrschenden niedrigeren Schwellenwerte verwehrt.[1390] Eine andere Auffassung zu diesem Fall vertritt Hermann **KRESSE**: Da die ITV ähnlich wie die ARD strukturiert ist, also der Dachverband lokaler Fernsehprogramme, können von kontinentalen Unternehmen immer nur lokale Fernsehveranstalter, die der ITV angehören, aufgekauft werden. Die Kontrolle bezieht sich also, so KRESSE, nicht auf die ITV als solche, sondern nur auf einzelne „Mitglieder" der ITV-Gesellschaft.[1391] Diese Analyse mag auf den ersten Blick auch sehr schlüssig sein. Allerdings beantwortet KRESSE die Frage nicht, was passiert, wenn alle regionalen Gesellschaften der ITV in „ausländischer Hand" sind.

  Die einzig befragte wissenschaftliche Einrichtung, das **Europäische Medieninstitut**, sieht die Lage ähnlich wie die Unternehmen, die beklagen, daß unterschiedliche nationale Regelungen zu ungleichen Wettbewerbschancen führen. Diese Ungleichheit bleibt solange bestehen, als manche Mitgliedsstaaten die Ak-

[1389] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 21
[1390] vgl. Bericht des Ausschusses (1994) S. 13
[1391] vgl. Kresse (1995), S. 92-93

tivitäten ausländischer Unternehmen im Inland beschränken, hingegen andere Mitgliedstaaten keine derartigen Beschränkungen kennen.[1392]

Zum Problem der Uneinheitlichen Liberalisierung ergibt sich aus der Analyse der Fragebögen durch die Kommission, daß die **Medienunternehmen** die Konkurrenz großer Konzerne aus anderen Mitgliedstaaten bzw. aus Drittländern befürchten. Hier werden speziell die Telekommunikationsunternehmen genannt, die „im Rahmen der ‚Informationsgesellschaft' den Einstieg in den Medienmarkt vorbereiten und die sehr daran interessiert sein könnten, wenn ein Mitgliedstaat isoliert die Liberalisierung seines Marktes beschließt".[1393] Undifferenziert äußert sich **Pearson plc**. Das Unternehmen sieht ganz allgemein die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion wegen Wettbewerbsverzerrungen.[1394]

7.3.4.3.2 Globalisierung

Die **Kommission** legt Wert darauf, daß eine Richtlinie auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Medien stärkt. Zugleich soll verhindert werden, daß die Einzelstaaten mit ihren Regelungen auf diese Herausforderung unterschiedlich reagieren und damit den Wettbewerb auch innerhalb der Gemeinschaft verzerren. Der Ansicht, daß durch eine Richtlinie die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Medien gestärkt werden solle, ist auch das **Europäische Parlament**.[1395]

Die Argumentation der **Unternehmen**, die sich aus dem Fragebogen ergibt, lautet: Da die Umsetzung der neuen Technologien europaweite Märkte benötigt, genügt es nicht, wenn nur ein Mitgliedstaat seine Bestimmungen anpaßt, da dann die Medienunternehmen auf Hindernisse beim Export in nicht angepaßte Mitgliedstaaten stoßen würden. Als Beispiel nannten die Unternehmen in diesem Kontext speziell die Spartenprogramme, die sich nur grenzübergreifend - wegen des beschränkten nationalen Publikums - rechnen würden.[1396] Die Umsetzung der neuen Technologien sei aber nicht nur um ihrer selbst willen wichtig, sondern bilde die Voraussetzung dafür, daß die europäischen Unternehmen auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig seien.[1397]

[1392] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 43
[1393] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 21
[1394] vgl. Pearson plc (1993), S. 251
[1395] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 178
[1396] vgl. Europäische Kommission (1994b) S. 21-22
[1397] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 22-23

Das **Europäische Medieninstitut** als die einzig befragte wissenschaftliche Einrichtung erkennt an, daß der Medienmarkt zunehmend internationalisiert wird. Auch sieht man, daß die bestehenden Kooperationen einzelner Medienunternehmen auf internationaler Ebene im Einzelfall hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nützlich sein könnten. Indes entsteht die Gefahr, daß kartellähnliche Strukturen gebildet würden. Unter diesem Gesichtspunkt ist das Europäische Medieninstitut der Ansicht, daß Maßnahmen, die die Offenheit des gemeinsamen Marktes sichern, ergänzt werden müßten durch solche, die den Pluralismus fördern.[1398]

Der Fragebogenanalyse der Kommission läßt sich allerdings entnehmen, daß es im Lager der Unternehmen eine prononcierte Minderheitsmeinung gibt. Einige **Unternehmen** sprechen sich in diesem Zusammenhang für eine generelle Abschaffung der Regelungsvorschriften hinsichtlich des Medieneigentums aus (Aufhebung der Frequenzknappheit durch die neuen Technologien).[1399] Den Abbau sämtlicher Rechtsbestimmungen zum Medieneigentum, wie das von Unternehmen zumeist mit dem Hinweis auf den Wegfall der Frequenzknappheit gewünscht wurde, sieht die **Kommission** als „unrealistisch" und „von zweifelhaftem Wert" an.[1400] Dieser Forderung wollte die Kommission 1993 noch nicht nachkommen.[1401] Sie begründet: „Die Kommission stellt einmal fest, daß der Abbau der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Medieneigentum derzeit nicht realistisch ist, während eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Medienunternehmen derzeit durchaus eine Notwendigkeit darstellt." Die Kommission argumentiert weiter, daß eine Zunahme der Fernsehkanäle nicht unbedingt den Pluralismus fördern muß, da diese Kanäle ja auch von ein und demselben Medienunternehmen kontrolliert werden können.[1402] Auch der **Wirtschafts- und Sozialausschuß** kommt in dieser Sache zu dem Schluß, daß davon nur international operierende Medienunternehmen profitieren würden, was zu mehr Plural aber nicht zu mehr Pluralismus führen werde.[1403]

[1398] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 42-43
[1399] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 38, z.B.: F.R.T. (1993), S. 95-102
[1400] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 38
[1401] vgl. Ulf Brühann (1994) zit.n. Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.) (1994), S. 100
[1402] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 38
[1403] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 22

7.3.4.3.3 Schutz des Pluralismus

Die **Kommission** argumentiert folgendermaßen:

Der Konsultationsprozeß hat gezeigt, daß eine Regelung zum Medieneigentum auf Gemeinschaftsebene, den Pluralismus „effizient“ schützen würde, weil dadurch[1404]

⇒ „Empfangsparadiese“ verhindert werden können.

⇒ grenzüberschreitende Aktivitäten effizient erfaßt würden.

⇒ die Kontrolle an der Quelle und nicht beim Empfang ausgeübt werden könnte, da Kotrollen nicht mehr Zwischenstellen wie Kabeltreiber oder Hersteller von Empfangsausrüstungen beträfen, sondern direkt das betreffende Unternehmen.

⇒ die Qualität des Regelwerks durch positive Erfahrungen der einzelnen Mitgliedstaaten verbessert werden würde. (Der Erfahrungsaustausch ist für die zweite Konsultationsrunde vorgesehen.)

⇒ mit den geplanten Kriterien der Schutz wirkungsvoller gestaltet werden könnte. Hierbei zielt die Kommission vor allem auf die bereits erwähnte Kriterien der Mediennutzung und der Kontrolle des ausübenden Unternehmens ab.

⇒ auszuschließen wäre, daß Medienunternehmen bestimmter Länder aufgrund der nationalen Rechtsvorschriften gegenüber anderen Mitgliedstaaten benachteiligt oder gefördert werden würden.

Das **Europäische Parlament** betont in Erwägungsgrund M der Entschließung zum Grünbuch der Kommission von 1994, daß eine Richtlinie dem Schutz des Pluralismus, der kulturellen Vielfalt und der Unabhängigkeit der Medien dienen sollte.[1405] Der **Wirtschafts- und Sozialausschuß** weist daraufhin, daß trotz der eindeutigen Kompetenzdefinition in Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes, der Sicherung des Pluralismus die gleich Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Er bezeichnet ferner die „Enthaltsamkeit der Gemeinschaft bei möglichen Bestimmungen zur Aufrechterhaltung des Pluralismus für verfehlt“.[1406]

Noch krasser drückt dies aus dem Kreis der Interessenverbände die **Europäische Grafische Föderation** (EGF) in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch aus. Sie erkennt richtig, daß Mechanismen, die den Meinungspluralismus schaffen können, von der

[1404] vgl. Crabit (1995), S. 14
[1405] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 178
[1406] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 19 u. 20

Kommission per Definition (kein Handlungsbedarf aufgrund des Pluralismus) ausgeklammert werden, bestenfalls am Rande erwähnt werden. Geeignete Mechanismen wären für die EGF beispielsweise gesetzliche Mindestnormen zur inneren Pressefreiheit oder die Sicherung journalistischer Grundsätze. Die EGF tritt für eine Richtlinie zum Schutz des Pluralismus ein.[1407]

Dem Pluralismus sind auch die nur kommentierenden Stimmen aus der Wissenschaft verpflichtet. So spricht sich Ivo E. SCHWARTZ für eine Richtlinie aus, die Pluralismus-Aspekte miterfaßt aus, da die Beseitigung der unterschiedlichen Rechtsvorschriften nur auf Gemeinschaftsebene sinnvoll verwirklicht werden kann.[1408] Ebenfalls zu den Befürwortern einer Antikonzentrationsrichtlinie zum Schutz des Pluralismus, wenn auch mit Einschränkungen (Regelung zum Medieneigentum und zum Schutz der Medienvielfalt), gehört Gabriela von WALLENBERG. Als Beispiel für eine notwendige Harmonisierung der innerstaatlichen Vorschriften, nennt sie die Ineffektivität des „losen Zusammenarbeitens" der deutschen Landesmedienanstalten.[1409]

7.3.4.3.4 Weitere Gründe

Die Kommission führt noch eine Reihe von Argumenten an, die über die im Zentrum der Diskussion stehenden Politikbereiche bearbeiteten hinausweisen:

- **Eine Gemeinschaftsaktion entspräche den Wünschen des Europäischen Parlaments (Erwägungsgründe A, C und E) und des Wirtschafts- und Sozialausschusses, die für eine Richtlinie eintreten.**[1410] In den genannten Erwägungsgründen weist das Europäische Parlament daraufhin, daß nationale Regelungen den Konzentrationsprozeß nicht mehr aufhalten können, daß Aufhebungen von Unternehmenszusammenschlüssen nur sehr schwer durchsetzbar sind und daß das Funktionieren des Binnenmarktes garantiert werden muß.[1411]
- **Die entstehende Rechtssicherheit würde eine Öffnung des Marktzuganges und eine Förderung von Direktinvestitionen bedeuten.** In diesem Sinne argumentiert die RCS Group.[1412]

[1407] Europäische Grafische Föderation (1993), S. 5
[1408] vgl. Schwartz (1993), S. 420-421
[1409] vgl. Wallenberg (1993), S. 916
[1410] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 36-44
[1411] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 177
[1412] vgl. RCS (1993), S. 117-136

- **Ferner wäre die grenzüberschreitende Verbereitung von Fernseh- bzw. Hörfunkprogrammen durch den Wegfall der Rechtsunsicherheit begünstigt.**
- **Die Option 3 ist mit den anderen Gemeinschaftsaktionen im Medienbereich kohärent.**[1413]
- **Für eine Gemeinschaftsaktion spricht auch, daß das Wettbewerbsrecht der EU und die Fusionskontrollverordnung von 1990 zur Zeit kein geeignetes Instrument gegen Medienkonzentration darstellt.** Die wird z.B. dadurch deutlich, daß Berlusconis Finninvest den größten italienischen Zeitungsverlag Mondadori durch diese Regelungen nicht verhindert werden konnte.[1414]

Um das Stimmungsbild für eine Gemeinschaftsaktion nochmals zu verdeutlichen werden in die nachstehenden Übersicht die einzelnen Akteure den drei möglichen Optionen zusammenfassend zugeordnet. Option I bedeutet *keine Gemeinschaftsaktion*, Option *II eine Aktion zugunsten der Transparenz* und Option III *für eine Gemeinschaftsaktion*.

Von den befragten nichtstaatlichen Akteuren sprechen sich die Mehrheit der *Unternehmensverbände* gegen eine Gemeinschaftsoption aus. Aus den Antworten des BDZV, des EPC und der FAEP ist dies zwar nicht eindeutig hervorgegangen, aus den Stellungnahmen ist jedoch eine Favorisierung dieser Option zu entnehmen. Im Gegensatz den Unternehmensverbänden zeigen die Stellungnahmen der *Unternehmen* selbst kein eindeutiges Bild. So treten News International plc., Fininvest Group, BskyB für die Option I eins ein, ZDF/ARD, RTL+ und Reuters Limited für Option II sowie Channel 4, Editoriale L'Espresso, ITVPearson plc. und RCS Group für Option III ein. Die Akteure der Kategorie *Interessensverbände* nehmen als einzige eine eindeutige Position ein. Sie sprechen sich alle für Option III aus. Das Europäische Medieninstitut als Vertreter der wissenschaftlichen Forschungsinstitute spricht sich ebenfalls für Option III drei. Die ITC, eine unabhängige Kontrollbehörde (GB) sieht keinen Bedarf für eine Gemeinschaftsaktion, votiert also für Option I.

[1413] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 36-44
[1414] Ring (1993b), S. 35

	Option 1	Option 2	Option 3
Unternehmensverbände	VPRT FRT *BDZV* ACT *EPC* *FEAP* ENPA		BECTU FIEG AER FERL AMARC
Interessensverbände			EGF EGAKU *IFJ*
Unternehmen	News International plc. Fininvest Group BskyB	ZDF/ARD RTL+ Reuters Limited	Channel 4 Editoriale L'Espresso ITV Pearson plc. RCS Group
Wissenschaftliche Forschungsinstitute			Europäisches Medieninstitut
Unabhängige Kontrollbehörden	ITC		

Abbildung 17: Zugehörigkeit Akteure nach den drei Optionen

7.4 Inhalte einer Gemeinschaftsaktion

Obwohl die Kommission im Grünbuch betont, daß dieser Konsultationsprozeß mehr die Frage der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion klären soll als den Inhalt einer solchen, nehmen die Fragen 4 und 6 des Fragebogens sowie die Fragen C und D des Zusatzfragebogens auf den Inhalt einer Aktion Bezug.

Bezüglich der Rechtsform der Gemeinschaftsaktion erscheint der Kommission eine Richtlinie des Rates am geeignetsten, da sie das höchste Maß an Rechtssicherheit gewährleistet. Eine Richtlinie sollte die Unterschiedlichkeit der Regelungen in den Mit-

gliedstaaten zu Eigentum an Medien harmonisieren, nicht aber inhaltliche Anforderungen, da sich diese nicht mit dem Zugang zu Medien befassen.[1415]

Inhaltlich möchte das **Europäische Parlament** in einer Rahmenrichtlinie die wirtschaftlichen und die kulturellen Belange gleichgewichtig behandelt wissen.[1416] So soll der Richtlinienvorschlag folgende zwei Hauptpunkte umfassen: Zum einen die Harmonisierung der bestehenden nationalen Gesetzgebung und zum anderen der Europäischen Gemeinschaft das Recht zu gewährleisten, bei Konzentrationsvorgängen europäischer Dimension eingreifen zu können.[1417]

Der **Wirtschafts- und Sozialausschuß** tritt dafür ein, daß es in einer Richtlinie nicht nur um die Beseitigung von *Marktzutritt*sbarrieren gehen soll, sondern auch um eine medienspezifische Konzentrationskontrolle.[1418] Auch das **Europäische Parlament** erwartet sich von der EG-Richtlinie, daß der Markzutritt für neue Medienunternehmen erleichtert wird.[1419] Für Ulf BRÜHANN von der Kommission besteht das Ziel einer Gemeinschaftsaktion darin, nicht Zugangsbeschränkungen zu Medien vollkommen abzuschaffen, sondern durch Harmonisierung einheitliche oder vergleichbare Beschränkungen zu schaffen.[1420] Für die **Independent Television Association** (ITV) sollte sich eine Richtlinie nur mit Marktzutritt, fairem Wettbewerb und Transparenz innerhalb der Union beschäftigen.[1421]

Direkt zu Fragen des Pluralismus und der Meinungsvielfalt äußert sich von den *europäischen Institutionen* allein das **Parlament**. Nach seiner Ansicht soll die Richtlinie ein „hohes Schutzniveau" für Pluralismus und Meinungsvielfalt garantieren.[1422] In diese Richtung geht auch der **Wirtschafts- und Sozialausschuß**, der als eines Ziele einer Aktion Mindeststandards zur Garantie der inneren Rundfunk- und Pressefreiheit bezeichnet.[1423]

Interessant ist ein Stimme aus dem Kreis der *Unternehmensverbände*. Obwohl sich der **Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation** grundsätzlich gegen eine

---

[1415] vgl. Brühann (1994), S. 74
[1416] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 178
[1417] vgl. ebd.
[1418] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 20 u. 21
[1419] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 179
[1420] Brühann (1995), S. 56
[1421] vgl. ITV (1993), S. 111
[1422] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 179
[1423] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 20 u. 21

Gemeinschaftsaktion ausspricht, verlangt er für den Fall, daß, wenn es zu einer Gemeinschaftsaktion kommen sollte, das Vorbild nicht die strengen deutschen Regelungen sein sollten; vielmehr sei eine Liberalisierung wünschenswert.[1424]

Zu den eigentlichen Kernfragen zählen aber die folgenden:[1425]

- Anwendungsbereich der Richtlinie
- Beschränkungen der Lizenzvergabe (Kontrolle über ein Medienunternehmen, Mediennutzung)
- Transparenz
- Schaffung eines europäischen Medienausschusses

7.4.1 Anwendungsbereich der geplanten Richtlinie

Unter dem Titel „Anwendungsbereich" führt die Kommission Fragen der Flächendeckung nach Mediensektoren und Probleme der Marktstruktur (Konzentrationsarten). Zunächst zur Flächendeckung!

Zwar beschäftigt sich das Grünbuch mit allen Mediensektoren, indes sind die Aussagen zu den Printmedien eher vage.[1426] Damit liegt sie ganz auf der Linie des **Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger** (BDZV), der - wie auch nicht anders zu erwarten - keinen Handlungsbedarf der Kommission für den Pressesektor erkennt.[1427] Auch einige Autoren sehen die Konzentration der Kommission auf die anderen Medienbereiche als durchaus positiv an - mit dem Argument, daß der Pressekonzentration durch Sprachbarrieren eine natürliche Grenze widerfährt und sich die Unternehmen auch bisher dementsprechend verhalten hätten.[1428]

Ehrgeiziger als die Kommission ist hier der **Wirtschafts- und Sozialausschuß.** Er schlägt vor, daß eine Aktion den gesamten Medienbereich, also Print- und elektronische Medien umfassen solle.[1429] In seiner Stellungnahme zu den „Reaktionen auf das Grünbuch" stellt er die Forderung auf, daß „kein Unternehmen in mehreren Mediensektoren auf einem oder mehreren nationalen Märkten oder in einem sprachlichen Raum eine beherrschende Stellung haben" dürfe. Ferner dürften Medienunternehmen,

---

[1424] VPRT (1993), S. 317, 319 u. 321
[1425] vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 108-112
[1426] vgl. Weber (1995), S. 56
[1427] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 173
[1428] Als Beispiel sei genannt: Weber (1995), S. 57
[1429] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 21

die bereits auf einem nationalen Markt eine beherrschende Stellung hätten, eine solche in keinem weiteren Mitgliedstaat einnehmen.[1430] Ganz in diesem Sinne fordert auch das **Europäische Parlament**, daß der gesamte Medienbereich von einer Aktion erfaßt werde bis auf jene Medienunternehmen, die binnenplural strukturiert sind oder nicht gewinnorientiert arbeiten.[1431] Der **Ausschuß der Regionen** befürwortet die Einbeziehung des gesamten Kommunikationssektors in eine Richtlinie, um Multimedienkonzentration wirksam begrenzen zu können.[1432]

Für diese Position gibt es auch Unterstützung aus dem nichtstaatlichen Raum. Die **Europäische Grafische Föderation** als Interessenverband spricht sich für die Einbeziehung der Presse in den Anwendungsbereich der Richtlinie aus. In ihrer Stellungnahme verweist sie insbesondere darauf, daß die bestehenden nationalen Vorschriften gegen Pressekonzentration, die unzureichend seien, und nennt als Beispiel die Umwandlung von Lokalzeitungen in Kopfblätter oder die Ausweitung der „Ein-Zeitungs-Kreise" in Deutschland.[1433] Ein Unternehmen wie die **RCS Group** will ebenfalls, daß der gesamte Medienbereich von einer Gemeinschaftsaktion erfaßt werden.[1434] Das **Europäische Medieninstitut** in seiner Eigenschaft als befragte wissenschaftliche Instanz gesellt sich zu den Befürwortern der Einschließung der Printmedien in den Anwendungsbereich der Gemeinschaftsaktion.[1435]

Zwei Unternehmensverbände beschränken sich in ihrem Interesse auf Behandlung der eigenen Branche. So spricht sich die **Europäische Föderation Freier Radios** (FERL) dafür aus, daß freie Radios als eigener Medienbereich in eine Gemeinschaftsaktion aufgenommen werden sollten (inklusive Bestimmungen, die diesen Status genau definieren)[1436], und die **World Association of Community Radio Broadcasters** (AMARC-EUROPE) verlangt von einer Richtlinie, daß sie zusätzliche Maßnahmen zur kontinuierlichen Entwicklung der freien Radios enthalte.[1437]

[1430] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995a), S. 54
[1431] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 178-179
[1432] vgl. Ausschuß der Regionen (1996), S. 52
[1433] Europäische Grafische Föderation (1993), S. 11 u. 13
[1434] vgl. RCS (1993), S. 126
[1435] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 44
[1436] vgl. FERL (1993), S. 8
[1437] vgl. AMARC (1993), S. 4

Die Probleme der Marktstruktur sind im Grünbuch differenziert dargestellt. Die Kommission wendet das gebräuchliche Schema[1438] an und unterscheidet zwischen horizontaler, vertikaler und diagonaler Konzentration. Eine Position bezieht die Kommission im Grünbuch in diesen Fragen aber noch nicht.

Die ehrgeizigste Position dazu wird von mehreren Akteuren vorgetragen. So fordert das **Europäische Parlament** für einen Richtlinienvorschlag sogar noch die Erfassung vertikaler Konzentrationsvorgänge, also Verflechtungen zwischen Programmzulieferern, Programmrechteinhabern bzw. -produzenten und Rundfunkveranstaltern.[1439] Das **Europäische Medieninstitut** sieht die vertikale Konzentration ebenfalls als einen wichtigen Faktor für die Konzentrationsmessung, „weil sie ein direkter Ausdruck der Konzentrationstendenzen in diesem Markt ist".[1440] Auch verweist es auf die Verflechtung von Presse und Rundfunk; in einigen Mitgliedstaaten sei dieser Entwicklung bereits in Mediengesetzen Rechnung getragen worden (Italien, Niederlande, Großbritannien). Nach Auffassung des Europäischen Medieninstitut sollten diese nationalen Ansätze bei einer Harmonisierung berücksichtigt werden.[1441]

Andere Akteure sind hier weniger anspruchsvoll. Sie stammen aus dem nichtstaatlichen Sektor. So fordert die **Europäische Grafische Föderation** als Interessenverband nur für die multimedialen Konzentration „klare prozentuale Obergrenzen". Bei regionaler Marktbeherrschung fordert sie weiters ein Verbot für das betroffene Unternehmen, wenn es in der gleichen Region in einem anderen Mediensektor tätig werden will. In Hinblick auf die notwendigen Prozentsätze gibt die Föderation an, daß diese von der Einbeziehung des internen Pluralismus in die Richtlinie abhängig seien.[1442] Ein Medienunternehmen wie die **RCS Group** ist der Ansicht, daß in der Richtlinie in erster Linie auf horizontale und multimediale Konzentrationsprozesse eingegangen werden solle[1443] **Channel 4** findet, daß eine Richtlinie vor allem die Bereiche Hörfunk und Fernsehen betreffen solle. Die Presse solle nur hinsichtlich der Beteiligung am Rundfunk in die Regelungen einbezogen werden (Cross-ownership).[1444]

[1438] vgl. Kapitel 6 dieser Arbeit
[1439] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 178
[1440] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 46
[1441] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 44
[1442] Europäische Grafische Föderation (1993), S. 13
[1443] vgl. RCS (1993), S. 126
[1444] vgl. Channel 4 (1993), S. 16

Ihren Niederschlag finden die Reaktionen der Befragten im **inoffiziellen Richtlinienvorschlag der Generaldirektion XV** (GD XV) vom Herbst 1996. Was die Flächendeckung betrifft, so werden darin dem Begriff *Medien* Fernsehen und Radio subsumiert und von der Presse immerhin die Tagespresse, wobei beim Rundfunk alle Verbreitungsarten (terrestrisch, Kabel, Satellit) eingeschlossen sind. Unter Tageszeitungen werden alle Zeitungen verstanden, die mindestens fünfmal pro Woche erscheinen.[1445] Vorn vornherein ausgenommen sind aber jene Medienunternehmen, deren Programme für Drittstaaten bestimmt sind bzw. lokal ausgerichtet sind.[1446]Weiters gilt der Anwendungsbereich der geplanten Richtlinie nicht für das öffentlich-rechtliche Fernsehen.[1447]

Von den im vorhergehenden Kapitel beschriebenen Konzentrationsarten werden folgende für eine Regelung durch eine Richtlinie vorgesehen:

- *horizontale Fernsehkonzentration*
- *horizontale Hörfunkkonzentration*
- *diagonale Medienkonzentration/Cross-ownership (Beteiligung von Hörfunk oder Presse am Fernsehen)*
- *Vertikale Konzentration ist insofern berücksichtigt, da Vertriebs- und Programmressourcen als Kriterien für den Medienkontrolleur angegeben sind (vgl. unten).*

Horizontale Pressekonzentration und konglomerate Konzentration sind explizit vom Anwendungsbereich ausgenommen.[1448] Ferner sind die Fusionen im Lokalen von den Bestimmungen ausgenommen.

7.4.2 Beschränkung der Lizenzvergabe

Unter dem Begriff *Beschränkung der Lizenzvergabe* ist das eigentliche Kernstück der geplanten Richtlinie, die Bestimmungen zur Konzentrationsverhinderung, zu verstehen. Es gliedert sich in mehrere Regelungsmaterien.

[1445] vgl. Richtlinienvorschlag Art.1 Buchstabe a - e
[1446] vgl. Richtlinienvorschlag Art.1 Ziffer 4
[1447] vgl. Richtlinienvorschlag Art.5 Ziffer 2 Buchstabe a - c
[1448] vgl. Richtlinienvorschlag Art.1 Buchstabe o

7.4.2.1 Kriterium des die Kontrolle ausübenden Unternehmens

Dieses Kriterium soll dazu dienen, festzustellen, wer die tatsächliche Kontrolle über ein Medium ausübt, wem also die Zuschauerquote angerechnet werden soll.[1449] Bei dem Begriff *Medienkontrolleur* geht es also nicht um staatliche Medienkontrolle, sondern um die Frage: „[W]elches Unternehmen kontrolliert welche Medienprodukte z.B. durch Beteiligung oder durch sonstigen beherrschenden Einfluß?“[1450] Das Kriterium soll ermöglichen, festzustellen, welche Medien bereits von einem Bewerber kontrolliert werden.[1451] Es dient also der Zuordnung von Medien zu Kontrolleuren. „Wenn diese verschiedenen Medien einmal zugeordnet sind, ist es möglich, den vom Bewerber kontrollierten Anteil an der gesamten Mediennutzung zu bestimmen.“[1452]

Die Definition des Medienkontrolleurs soll so gestaltet sein, daß sie drei Anliegen Rechnung trägt:[1453]

1. Schaffung der notwendigen Rechtssicherheit für Investitionen
2. Vermeidung der Umgehung von Rechtsvorschriften
3. Praktikabilität in der Anwendung und Machbarkeit.

Als Anhaltspunkte, nach denen der Medienkontrollor auszumachen ist, werden vertragliche (upstream/down stream), finanzielle, personelle (z.B. Ernennungsbefugnisse) und Eigentumsverbindungen (Kapitalanteile) vorgeschlagen.[1454]

In den wenigen Stellungnahmen, die es der Fragebogenanalyse der Kommission zufolge gibt, wird zu diesem Kriterium generell betont, daß eine spezifische Definition über das Gesellschaftsrecht hinaus vorgenommen werden müßte.[1455]

Im Detail lassen sich mehrere Positionen feststellen. Den größten Ehrgeiz entwickelt das **Europäische Parlament**. Nach seiner Ansicht muß eine Aktion nicht nur die formalen Besitzverhältnisse erfassen, sondern auch klären können, ob aus anderen Gründen ein beherrschender Einfluß vorliegt (Verwandtschaftsverhältnisse, stille Teilhaber, Abhängigkeit von einem Programmzulieferer oder von einem Werbekunden).[1456] Dem

---

[1449] vgl. Crabit (1995), S. 14
[1450] vgl. Brühann (1994), S. 74
[1451] Brühann (1995), S. 62
[1452] ebd.
[1453] ebd.
[1454] Crabit (1995), S. 14
[1455] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 25
[1456] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 178

schließt sich die **European Group of the International Federation of Journalists** (IFJ) an[1457], desgleichen **Channel 4**.[1458] Auf das Problem der Verschleierung der Beteiligungen an Medienunternehmen geht auch das **Europäische Medieninstitut** ein. In seiner Stellungnahme zum Grünbuch wird indirekt vorgeschlagen, daß rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, die diese Beteiligungen miterfassen.[1459]

Solch hohe Anforderungen werden von anderen Akteuren nicht gestellt. Der **Ausschuß der Regionen** beläßt es dabei, sich eindeutig für dieses Kriterium auszusprechen.[1460] Nach den Vorstellungen des Verbandes **Privater Rundfunk und Telekommunikation** aus der Gruppe der Unternehmensverbände soll das Kriterium des die Kontrolle ausübenden Unternehmens in Anlehnung an das Gesellschafts- und Kartellrecht definiert werden. Der Hauptgesichtspunkt einer Definition soll aber auf der „programminhaltlichen Einflußnahme“ liegen.[1461] Für das Medienunternehmen **RTL +** soll sich dieser Begriff am europäischen Gesellschafts- und Wettbewerbsrecht sowie an § 21 Abs. 1 S. 5 RSTV der BRD orientieren.[1462] Ulf BRÜHANN spricht sich eher als Privatperson denn als Kommissionsbeamter immerhin noch dafür aus, auch Vorkehrungen dafür zu treffen, daß Beteiligungsänderungen berücksichtigt werden können.[1463]

Abermals finden sich als Niederschlag der Reaktionen, die auf den Fragebogen eingegangen sind, einige Passagen im **inoffiziellen Richtlinienvorschlag der GD XV** wieder. Dort wird als die ein Medienunternehmen kontrollierende natürliche oder juristische jene Person definiert, die dominierenden Einfluß auf die Aktivitäten des Fernsehveranstalters bzw. des Zeitungsverlages hat.[1464] Als Kriterien für die Zurechnung von Marktanteilen zu eine Fernsehveranstalter schlägt die GD XV vor:[1465]

a) Kapitalbeteiligungen und Stimmrechte

b) Finanzierung von Investitionen

c) Einfluß auf das Management und den Herausgeber

[1457] vgl. European Group of the International Federation of Journalists (1993), S. 12
[1458] vgl. Channel 4 (1993), S. 16
[1459] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 46
[1460] Ausschuß der Regionen (1996), S. 52
[1461] VPRT (1993), S. 321
[1462] vgl. RTL Television (1993), S. 92
[1463] vgl. Brühann (1994), S. 75
[1464] vgl. Richtlinienvorschlag, Art. 1 Buchstabe f
[1465] vgl. Richtlinienvorschlag, Art. 4 Ziffer 2

d) Inhaberschaft von Programmrechten, Vertriebsmöglichkeiten und „reception resources“ (vertikale Konzentration).

7.4.2.2 Kriterium der Mediennutzung

Für das Kriterium der Mediennutzung wird die „tatsächliche Zuhörerschaft“ herangezogen, d.h. für den Zugang oder die Vergabe einer Lizenz müßte die nationale Kontrollbehörde feststellen, „ob im Sendebereich des neuen Kanals die tatsächliche Zuhörerschaft, die bereits durch den Antragsteller für die Lizenz kontrolliert wird, nicht den in der Richtlinie festgelegten Grenzwert überschreitet“.[1466] Es soll also das Verbreitungsgebiet und die Frage, wie viele Medien in einem bestimmten Verbreitungsgebiet zugänglich sind, berücksichtigt werden.[1467]

Dieses Kriterium wird in die Debatte eingeführt, obwohl in den meisten Mitgliedstaaten zur Zeit der Erstellung des Grünbuchs das Beteiligungsmodell angewandt wird. Der Hintergrund für die Einführung der Zuschauerquote sind die neuen Technologien, die steigende Anzahl der Fernsehsender und die bisherige Anwendung der Auflagenzahlen bei der Presse. Die Vorteile dieses Kriteriums liegen in der subtileren Wirksamkeit hinsichtlich des Pluralismus - immerhin kann schon ein einziger Sender pluralismusgefährdend sein - und in einer gerechteren Behandlung der Betreiber (Spartenprogramme).[1468] Ulf BRÜHANN verdeutlicht diese Meinung der Kommission noch einmal. Für ihn ist das Kriterium der Mediennutzer neutraler und besser anwendbar auf die neuen Informationstechnologien. Das Kriterium sei außerdem feiner (?) und wirtschaftlich weniger hinderlich, da es die Schaffung von Programmfamilien erleichtert.[1469]

Nach dem Konsultationsprozeß lassen sich die Meinungen der Befragten drei Gruppen einteilen:

a) logisches Kriterium, ist aber schwer durchzuführen
b) unzulängliches Kriterium, nur durch ökonomische Kriterien einzugrenzen (z.B. Einnahmen)
c) kein gutes Kriterium.

1466 vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 25; ähnlich Crabit (1995), S. 14
1467 vgl. Brühann (1994), S. 74
1468 vgl. Crabit (1995), S. 14
1469 Brühann (1995), S. 61

Die Kommission mußte bei dieser Frage zugeben, daß diese häufig zu Mißverständnissen geführt hatte. Die Unternehmen verstanden das Kriterium derart, daß das Wachstum eines Fernsehkanals beschränkt werden sollte, dabei bezieht es sich nur auf die Antragstellung. Dennoch sprachen sie die Unternehmen eher positiv dazu aus.[1470]

Für das **Europäische Parlament** ist der Anteil der Mediennutzer in der Tat ein zusätzliches Kriterium, um den Konzentrationsgrad zu bestimmen.[1471] Eindeutig für die Anwendung dieses Kriteriums spricht sich im Sinne der Kommission auch der **Ausschuß der Regionen** aus.[1472]

Auch von Akteuren des nichtstaatlichen Raumes wird die Anzahl der Mediennutzer als Kriterium für die Nichtvergabe einer Lizenz gesehen. So erkennt die **Europäischen Grafische Föderation** darin ein geeignetes Instrument der Konzentrationskontrolle. Sie fordert, daß, wenn eine Medienunternehmen diese Grenze erreicht hat, es im gesamten Gemeinschaftsgebiet keinen Zugang zu weiteren Medien haben darf.[1473], desgleichen der **Internationale Journalistenverband,** der eigens auf das Problem dominanter Marktanteile (v.a. Multimediaunternehmen auf dem europäischen Markt) hinweist.[1474]

Nicht so euphorisch sind andere Unterstützer dieses Kriteriums. Einige haben methodische Bedenken. So sieht das **Europäische Medieninstitut** die Mediennutzung zwar als „das beste verfügbare Kriterium zur Ermittlung von Konzentrationsniveaus" an, erwartet aber Schwierigkeiten bei der Anwendung.[1475] Solche Probleme erwartet **ITV** nicht; das Unternehmen sieht keinen Bedarf für eine durch die Kommission zu entwickelnde eigene Methode der Konzentrationsmessung (Zuschauermodell) und plädiert dafür, anhand der bestehenden Erhebungen in den Mitgliedstaaten - auch wenn diese unterschiedlich sind - den Konzentrationsgrad zu prüfen.[1476] Ganz im Gegensatz dazu tritt Ulf BRÜHANN dafür ein, die eine gemeinsame Methode zu entwickeln, die insbesondere auch den medienübergreifenden Einfluß auf den Pluralismus erfassen soll.[1477] Die **European Group of Television Advertising** (EGTA) äußert aber Beden-

---

[1470] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 25
[1471] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 179
[1472] vgl. Ausschuß der Regionen (1996) , S. 52
[1473] Europäische Grafische Föderation (1993), S. 6
[1474] vgl. European Group of the International Federation of Journalists (1993), S. 12
[1475] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 45
[1476] vgl. ITV (1993), S. 110
[1477] vgl. Brühann (1994), S. 75

ken, ob das Zuschauermodell wirklich geeignet ist, um Cross-ownership zu erfassen. Ferner stellt sie die Frage, ob dieses Modell auch sinnvoll für kleine Sprachmärkte (Flandern, Wales, Katalonien) angewendet werden kann.[1478]

Die **EGTA** geht weiter und macht Verbesserungsvorschläge. So soll das Zuschaueranteilsmodell nur eines der Kriterien der Konzentrationserfassung sein. Ebenso wären die Geschäftsanteil und Werbemarktanteile zu berücksichtigen.[1479] Für eine erweiterte Fassung setzt sich auch **Pearson plc.** ein. Dieses Unternehmen sieht ebenfalls die Konzentrationsmessung im Zusammenspiel von Zuschauermessung und Werbeumsatz.[1480] In diese Richtung denkt auch das **Europäischen Medieninstitut**, stellt aber fest, daß die Erfassung der Werbemarktanteile nach dem Verbeitungsgebiet des Mediums noch größere Meß- und Transparenzprobleme aufwerfe als jene der Mediennutzung.[1481] **Channel 4**, der ebenfalls auf die Komplexität der ganzen Frage verweist, schlägt als Bemessungsgrundlage das technische Verbreitungsgebiet, das potentielle Publikum oder das tatsächliche Publikum vor.[1482]

Der **EPC** als Unternehmensverband sieht in der Formalisierung des Kriteriums der Mediennutzung bloß die zweitbeste Lösung.[1483] Seine Vorliebe gilt, wie oben bereits erwähnt, der Option I des Grünbuchs, da ihm der Zeitpunkt für eine Richtlinie noch zu früh erscheint.

Zwiespältig steht der **Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger** zu diesem Kriterium als Instrument der Konzentrationskontrolle. Einerseits wird es abgelehnt, da befürchtet wird, daß die großen deutschen Verlagshäuser von einer zukünftigen Konzentrationsregelung betroffen sein könnten.[1484] Andererseits spricht sich der Verband hinsichtlich des Rundfunk - also gegenüber der Konkurrenz - für, wenn auch sehr vorsichtig, dieses Kriterium zur Konzentrationskontrolle aus - in Analogie zu hohen Auflagen.[1485]

[1478] EGTA (1993), S. 34-35
[1479] ebd.
[1480] vgl. Pearson plc (1993), S. 253
[1481] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 45
[1482] vgl. Channel 4 (1993), S. 16
[1483] vgl. EPC (1993), S. 6
[1484] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 163
[1485] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 163-167
[1485] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 175

Kaum eindeutig einzuordnen ist die **Bertelsmann AG,** aus deren Stellungnahme eine eindeutige Haltung zu den drei Optionen nicht hervorgeht. Sie beschränkt sich auf die Kritik des ganzen Vorhabens. Diese ist zum einen methodischer, zum anderen sachlicher Natur, sieht das Zuschaueranteilsmodell (tatsächliche Mediennutzer) als ausreichendes Kriterium für die Konzentrationskontrolle an, obwohl sie diesem Verfahren äußerst kritisch gegenübersteht. Zu den Kritikpunkten gehört u.a. die derzeit unterschiedlichen Erhebungsmethoden in den Mitgliedstaaten. Weiters fordert die Bertelsmann AG eine Einbeziehung der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten in Erfassung sowie die Ausschließung von Sparten-, Nischen- und Spezialprogrammen. Außerdem sollte die Erhebung nicht jährlich durchgeführt werden, da sonst die Gefahr bestehe, daß Wachstum bestraft wird.[1486]

In bezug auf die *horizontale Fernsehkonzentration* werden von der **GD XV** im **Richtlinienvorschlag** folgende Regelungen vorgeschlagen:

Ein Kontrolleur, der bereits eines oder mehrere Fernsehprogramme kontrolliert, darf nicht die Kontrolle über ein neugeschaffenes Programm ausüben, wenn die bereits kontrollierten Programme zusammen einen Zuschauermarktanteil von 30% haben. Ferner soll ihm die Kontrolle über ein weiteres Programm, dessen Lizenz erneuert werden muß, verwehrt sein, wenn danach alle seine Programme einen Zuschauermarktanteil von 30% überschreiten. Ferner darf er sich nicht an einem bestehenden Programm beteiligen, wenn danach alle seine Programme einen Zuschauermarktanteil von 30% überschreiten.[1487]

Die Regelungen sollen also Konzentration verhindern, die entsteht durch:

- die Schaffung eines neuen Programms eines Fernseveranstalters
- die Übernahme aufgrund der Neuvergabe der Lizenz eines bestehenden Fernsehprogramms
- die Beteiligung an einem Fernsehveranstalter.

Die Regelungen für *horizontale Hörfunkkonzentration* sind in Art. 3 Ziffer 2 festgehalten und entsprechen denen für die horizontale Fernsehkonzentration, beziehen sich also auch auf einen Zuhörermarktanteil von 30%.

[1486] vgl. Bertelsmann AG (1993, S. 16-18
[1487] vgl. Richtlinienvorschlag, Art. 3 Abs. 1

Der sachlich relevante Markt für die Fernseh- bzw. Hörfunkkonzentration wird von der Kommission jeweils auf das entsprechende Medium (Fernsehen oder Hörfunk) bezogen.[1488] Der Zuschauermarktanteil (Hörer, Leser) wird folgendermaßen definiert:

"A television braodcasting service's listening time calculalted for the population in all or part of the zone in which this service is accessible to the public, inside the Community, and for a period of three continuous months during the last twelve months, and expressed as a percentage of the total listening time of all the television broadcasting services for the same population and during the same period."[1489]

Mediendiagonale Konzentration bezieht sich nach dem Vorschlag der GD XV nur auf die Beteiligung von Hörfunksendern bzw. Presseunternehmen an Fernsehsendern, wobei der Mediennutzermarktanteil insgesamt 10% nicht überschreiten darf. Wie bei den Bestimmungen zur horizontalen Konzentration wird die Neuschaffung eines Senders, die Erneuerung der Lizenz und eine Beteiligung an bestehenden Sendern in einzelnen Bestimmungen angeführt. Der sachlich und geographisch relevante Markt entspricht ebenfalls den Regelungen für horizontale Konzentration.[1490]

Die Erfassung der jeweiligen Marktanteile soll nach dem Vorschlag der GD XV von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden.[1491]

Ein Thema, das Gegenstand der Fragebogenaktion ist, im Richtlinienvorschlag der GD XV aber keine Erwähnung mehr findet, bilden die „disqualified persons", obwohl das **Parlament** wie der **Wirtschafts- und Sozialausschuß** diese Frage für wichtig halten. Ersteres fordert, „daß insbesondere Werbeagenturen keine Zeitungen, keinen Rundfunk und kein Fernsehen betreiben dürfen und umgekehrt".[1492] Letzterer findet, daß jene Unternehmen, die bereits auf einem nationalen Markt eine marktbeherrschende Stellung ausüben, in keinem anderen Mitgliedstaat mehr Mehrheitsbeteiligungen besitzen dürften.[1493]

[1488] vgl. Richtlinienvorschlag, Art. 3 Ziffer 1 u. 2
[1489] vgl. Richtlinienvorschlag, Art. 1 Buchstabe k. Für Radio Buchstabe l, für die Tagespresse Buchstabe m
[1490] vgl. Richtlinienvorschlag, Art. 3 Ziffer 3
[1491] vgl. Richtlinienvorschlag, Art. 6 Ziffer 1
[1492] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 178
[1493] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 22

7.4.3 Transparenz

Hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse muß nach Auffassung des **Europäischen Parlaments** absolute Transparenz herrschen. Dies umfaßt auch Änderungen der Besitzverhältnisse sowie weitreichende Einsichtsrechte der Medienaufsichtsbehörden.[1494] Der **Wirtschafts- und Sozialausschuß** macht sogar für alle Medienunternehmen, die bereits auf einem Mediensektor tätig sind, jede weitere Zulassung für einen anderen Mediensektor von der lückenlosen Transparenz der bestehenden Beteiligungen und Verflechtungen abhängig.[1495] Für diese Position gibt es von Seiten der Wissenschaft Unterstützung. So äußert sich Jürgen HEINRICH zugunsten einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene[1496]; an andere Stelle fordert er, daß ein Maximum an Transparenz auf Gemeinschaftsebene erreicht werden sollte, um „Transparenz-Paradiese" zu vermeiden, wobei auch vertikale Konzentrationsprozesse berücksichtigt werden sollten.[1497] Sogar aus den Reihen der Medienunternehmen ist eine Stimme zu vernehmen (**ITV**), die sich für größere Transparenz innerhalb der Union ausspricht und neben den Reichweiten die Marktanteile veröffentlicht sehen möchte.[1498]

Die Transparenzfrage zur Bestimmung der Konzentration wird im **Vorschlag der GD XV** als Aufgabe der Mitgliedstaaten gesehen. So sollen die Mitgliedstaaten ihren Behörden für die Erfassung der Daten zur Konzentrationsmessung (Medienkontrolleure) die Möglichkeit zur Verfikation und Investigation geben. Auch soll ermöglicht werden, daß die Behörden der anderen Mitgliedstaaten und die Kommission zu diesen Angaben Zugang haben. Dieser Datenaustausch würde über eine Kontaktperson zu erfolgen haben.[1499]

7.4.4 Schaffung eines europäischen Medienausschusses

Die Frage der Schaffung eines europäischen Medienausschusses steht in engem Zusammenhang mit jener der Garantie der Transparenz. Die stärksten Forderungen trägt in dieser Frage die **Europäische Grafische Föderation** vor. Sie fordert klare Rechts-

[1494] vgl. Europäisches Parlament (1994), S. 179
[1495] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 22
[1496] vgl. Heinrich (1994a), S. 303
[1497] Heinrich (1993), S. 277
[1498] vgl. ITV (1993), S. 110
[1499] vgl. Richtlinienvorschlag, Art. 7

grundlagen und Befugnisse sowie Sanktionsmöglichkeiten für einen derartigen Ausschuß.[1500]

Andere gehen nicht ganz so weit. Zu ihnen gehören die *Europäischen Institutionen* wie das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß, nicht aber die Kommission. Das **Europäische Parlament** hat bereits in seiner Entschließung vom 16. September 1992 einen „Europäischen Medienrat" gefordert. Ein derartiges Gremium soll - nach den Vorstellungen des Europäischen Parlaments - nicht regulierend in den Medienmarkt eingreifen, sondern Daten über den Konzentrationsprozeß sammeln. Weiters soll er die Kommission bei Unternehmenszusammenschlüssen beraten.[1501] Mit dieser Haltung zieht sich das Parlament Kritik von Seiten der Wissenschaft zu. So verwirft Carl-Eugen EBERLE die Idee eines Medienrates, da sich dieser in der vorgeschlagenen Form nicht mit den bestehenden Strukturen einer Rundfunkordnung verträgt. Insbesondere meint er damit die „binnenplurale Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die sich mit einer externen Aufsicht nicht vertragen würde".[1502] Auch der **Wirtschafts- und Sozialausschuß** erklärt sich für die Schaffung eines Medienausschusses als Beratungsgremium der Kommission. Er soll sich aus Vertretern des Ausschusses, des Europäischen Parlaments und unabhängigen Fachleuten zusammensetzen.[1503]

Unterstützung dafür gibt es auch aus dem nichtstaatlichen Bereich. Hier sind mehrere Unternehmensverbände zu nennen. Für einen unabhängigen Medienausschuß spricht sich auch die **Broadcasting Entertainment Cinematograaph & Theatre Union** (BECTU) aus. Ein derartiges Gremium soll nicht nur den Harmonisierungsprozeß unterstützen, sondern darüber hinaus noch das Recht haben, Information bezüglich Transparenz einzufordern.[1504]. Die **AMARC** spricht sich auch für einen für einen unabhängigen Medienausschuß aus, der sich sehr stark mit den Problemen der freien Radios auseinandersetzt.[1505] Von den Interessenverbänden fordert einen unabhängiger Medien-

---

[1500] Europäische Grafische Föderation (1993), S. 14
[1501] vgl. Bericht des Ausschusses (1994), S. 15 sowie Europäisches Parlament (1994), S. 179
[1502] vgl. Eberle (1993a), S. 425
[1503] vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993), S. 20; ähnlich Wirtschafts- und Sozialausschuß 1995a, S. 54
[1504] BECTU (1993), S. 7
[1505] vgl. AMARC (1993), S. 8

ausschuß auch der **Internationale Journalistenverband**, dem es ähnlich wie der BECTU zusätzlich um die Transparenz geht.[1506]

Eine gemäßigte Position bezieht die **Kommission**. In ihrer Reaktion auf das Ergebnis der Fragebogenaktion stellt sie fest, „daß keinesfalls ein neues Ausschußmodell geschaffen werden darf", und führt weiter aus, daß „die Notwendigkeit eines solchen Ausschusses (...) jeweils vom Inhalt der gemeinschaftlichen Regelung abhängen [würde]".[1507]

Vehement *gegen* einen europäischen Medienrat, der Transparenz garantieren soll, sprechen sich die **deutschen Zeitungsverleger** aus, da für sie ein derartiges Gremium mit dem Gedanken der Entflechtung zu stark verbunden sei. Als zweiten Grund geben sie ihre frühere ablehnende Haltung gegenüber den in den 70er Jahren in der BRD geforderten Landesmedienausschüssen an, die als Kontrollorgane für die Presse gefordert wurden. Weiters sehen die deutschen Verleger ein derartiges Gremium in Analogie zum Europäischen Medienrat in Straßburg als ein Forum an für medienpolitische Forderungen der Gewerkschaften für Anliegen, die sie auf nationaler Ebene nicht durchsetzen konnten.[1508] Der **Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation** lehnt ein derartiges Gremium wegen des "spärlichen" Regelungsbedarf und der nationalen Ausrichtung von Rundfunk grundsätzlich ab.[1509]

Aus dem Kreis der gewinnorientierten Medienunternehmen selbst ist keine ablehnende Reaktion bekannt. Die negativen Äußerungen stammen von anders ausgerichteten Medienunternehmen So halten **ARD und ZDF** ein derartiges Gremium neben den bestehenden nationalen Behörden für überflüssig; der Informationsaustausch sollte, wenn überhaupt notwendig, von der Kommission selbst durchgeführt werden.[1510] Gegen einen Europäischen Medienausschuß spricht sich auch **ITV** aus. Ein solches Gremium würde nur eine Kopie der nationalen Behörden darstellen und bloß um seiner selbst willen, aber ohne wirklichen Nutzen existieren.[1511] - Aus der Sicht der Landesmedienanstalten der BRD befürwortet in einem wissenschaftlichen Beitrag Thomas

[1506] vgl. European Group of the International Federation of Journalists (1993), S. 11
[1507] vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 40
[1508] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 163-167, 176 u. 178
[1508] vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993), S. 176
[1509] VPRT (1993), S. 321
[1510] ARD/ZDF (1993), S. 262
[1511] vgl. ITV (1993), S. 110

KLEIST eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der national zuständigen Einrichtungen anstatt der von der Europäischen Union geplanten zentralistischen Stelle.[1512]

Kritisch steht das **Europäische Medieninstitut** einem europäischen Medienausschuß gegenüber. Obwohl es grundsätzlich von einem positiven Beitrag zur Pluralismussicherung durch ein derartiges Gremium ausgeht, verweist es darauf, daß hier zuerst die rechtlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft abzuklären wären; ferner sollte dieses Gremium aus EG-unabhängigen Vertretern zusammengesetzt werden, wobei sich die Frage nach der personellen Zusammensetzung stelle. Außerdem müßten die Kompetenzen zwischen nationalen und diesem europäischen Gremium eindeutig festgelegt werden. Als Aufgaben für einen europäischen Medienausschuß kann sich das Europäische Medieninstitut folgendes vorstellen: Hilfe bei der Umsetzung von Harmonisierungsregelungen, Informationsaustausch und Datenerfassung, Beratungs- und Gutachterfunktion (Schlichtungsstelle).[1513]

Inwieweit das im Richtlinienvorschlag vorgeschlagene Komitee dem Gedanken eines europäischen Medienausschusses entspricht, läßt sich nicht feststellen. Nach dem **Vorschlag der DG XV** soll es konsultativen Charakter haben und sich aus Repräsentanten der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz der Kommission zusammensetzen. Der Vertreter der Kommission soll dem Komitee den Vorschlag zu jedem Konzentrationsfall vorlegen. Die Meinung des Komitees sowie auf Wunsch die Meinung eines einzelnen Mitgliedstaates wird im Protokoll festgehalten. Die Kommission soll bei ihrer Entscheidung die Meinung des Komitees berücksichtigen und dieses über ihre Entscheidung informieren.[1514]

7.5 Geplante Richtlinie als non-decision?

Der oben kurz beschriebene Vorschlag der GD XV für eine Richtlinie unter dem Titel „Draft Directive on Media Pluralism" vom Juni 1996 wurde nach interner Diskussion auf Kommissionsebene in der Sitzung vom 4. September 1996[1515] und wegen kritischer Stellungnahmen zurückgezogen. Im März 1997 wurde ein neuer inoffizieller Vorschlag mit dem Titel „Proposal for a European Parliament and Council Directive

---

[1512] vgl. Kleist (1995), S. 268
[1513] vgl. Europäisches Medieninstitut (1993), S. 48 u. 49
[1514] vgl. Richtlinienvorschlag, Art. 9
[1515] vgl. Wittmann (1996), S. 139

on Media Ownership in the Internal Market" vorgelegt.[1516] Dieser zweite Vorschlag wurde vom zuständigen Kommissar Mario Monti Mitte März 1997 zurückgezogen, da die Mehrheit der Kommissionsmitglieder Bedenken gegenüber einer derartigen Richtlinie hatte. Auf Anraten der EU-Kommission soll Monti nun lediglich eine unverbindliche Empfehlung zur Medienkonzentration ausarbeiten.[1517] „Real" existieren also bis jetzt nur die sog. „non-papers"[1518] von Kommissar Monti, die aber offiziell nicht zugänglich sind.

Heftiger Widerstand gegen die beiden inoffiziellen Vorschläge kam von den betroffenen Medien (Fernsehen, Radio, Presse) und hier speziell von den Verlegerverbänden.[1519] So forderte der BDZV die Kommission im August 1997 auf, „sämtliche Versuche zur Regelung der Medienvielfalt in den einzelnen Mitgliedstaaten zu unterlassen"[1520]. Die Zeitungsverleger protestieren deswegen derart heftig, da sie durch die geplanten Regelungen zum Cross-ownership ihr Engagement im Rundfunk gefährdet sehen. So soll dieses untersagt werden, wenn Zeitungsverlage im nationalen oder regionalen Pressemarkt eine starke Stellung haben.[1521] Nach Ansicht des BDZV schafft dieser Rückzug der Zeitungsverlage ab einem Marktanteil von 10%, den freien Marktzugang für ausländische bzw. branchenfremde Unternehmen.[1522]

Ähnlich den deutschen Zeitungsverlegern ist auch die ablehnende Haltung des European Publishers Council (EPC). Da die „Neuen Medien" vom Gegenstandsbereich der Richtlinie ausgenommen sind, sehen sich die Zeitungsverleger benachteiligt, da diese Unternehmen sich ungehindert an Fernsehveranstaltern beteiligen können. Auch halten sie die Marktanteilsgrenze von 10% bei Cross-ownership für zu gering. Ferner ist für den EPC unverständlich, warum Zeitschriften von den Regelungen ausgenommen sind, da nicht zu erklären ist, wieso diese weniger Einfluß auf Meinungen haben sollen als

---

[1516] vgl. Ress/Bröhmer (1998), S. 13

[1517] vgl. EU-Kommissare stellen Konzentrationsrichtlinie in Frage. Zeitungsverleger begrüßen Umdenken in Brüssel, in: BDVZ intern, 10/1997, S. 1

[1518] vgl. Hess (1997), S. 681

[1519] vgl. Ress/Bröhmer (1998), S. 13

[1520] vgl. BDZV (1997). URL: http://www.bdzv.de/bdzv/pressem/pressemit/pm55.htm, erstellt am 15.05.1998

[1521] vgl. ebd.

[1522] vgl. EU-Kommission diskriminiert lokale und regionale Zeitungen. BDZV: unvertretbare Zugangsbeschränkungen zum Rundfunk, in: BDZV intern, 8/1997, S. 1

Tageszeitungen.[1523] Die Ursache für diese restriktiven Maßnahmen sieht der EPC darin, daß die Kommission den Forderungen des Europäischen Parlaments nach mehr Regulierung und schärferen Anti-Medienkonzentrationsregeln nachgegeben hat. Dies zeigt, unter welchen Gesichtspunkten sich die (Tages-)Zeitungsverleger eine Richtlinie zur Medienkonzentration vorstellen können: Für sie ist nur eine Richtlinie die im Vergleich zu den bestehenden nationalen Maßnahmen weiter liberalisiert und dereguliert.[1524]

Neben diesen inhaltlichen Kritikpunkten wurde aber im Zuge der Diskussion der beiden in offiziellen Richtlinienvorschläge auch die Kompetenz der EU für derartige Bestimmungen in Frage gestellt. So verweist der BDZV auf ein von ihm in Auftrag gegebenes Gutachten, daß die Kompetenz der EU verneint.[1525] Ebenso keine Kompetenz der EU sehen Kurt FALTLHAUSER[1526] und Edmund STOIBER[1527].[1528] Innerhalb der Kommission wird jedoch die Entwicklung einer Antikonzentrationsrichtlinie gebremst, weil darin ein Wettbewerbsnachteil für europäische Unternehmen auf dem globalen Markt gesehen wird.[1529]

Innerhalb der Kommission konnte bis heute keine Einigung erzielt werden. So sind einige Kommissare überhaupt gegen eine Aktion (z.B. Brittain, Bangemann), andere hingegen bevorzugen eine unverbindliche Empfehlung anstatt einer Richtlinie (z.B. Oreja).[1530] Es ist anzunehmen, daß die Widerstände von Seiten der Mitgliedsländer und

---

[1523] vgl. European Publishers Council (1996), S. 1; ähnlich: BDZV (1997): Initiative der EU-Kommission für eine Medienkonzentrations-Richtlinie. Bonn: Brief an den Kommissionspräsidenten Jaques Santer

[1524] vgl. European Publishers Council (1996), S. 1

[1525] vgl. Europäische Union 1997

[1526] Faltlhauser, (CSU), Leiter der bayerischen Staatskanzlei zit.n. Newsroom (1997): (Zusammenfassung) Münchner Medientage: EU will europäischen Medienmarkt, URL: http://www.newsroom.de/dbsql/dbdetail.cf...tensatz=1438&dbname=news&dbsource=nrnews, erstellt am 04.11.1997

[1527] Stoiber (CSU), Ministerpräsident Bayern zit.n. EU will europäischen Medienmarkt stärken, in: APA Journal Medien v. 15.10.1997, S. 10

[1528] Die ablehnende Haltung gegenüber der EU dieser bayrischen Politiker kann unter Umständen damit zusammenhängen, daß der bayerische Ministerrat am 17. März (1997) einen Beschluß zur Lockerung der Konzentrationsregeln, die vor allen den Zugang von Zeitungsverlegern zum Rundfunk erleichtern sollen, im bayerischen Landesmediengesetz verabschiedet hat. Vgl. Bayerische Zeitungsverleger sollen mehr Einfluß beim privaten Rundfunk erhalten. Neues Landesmediengesetz locker Konzentrationsbestimmungen, in: BDVZ intern, 10/1997, S. 2

[1529] vgl. Kleinsteuber/Thomaß (1996), S. 143

[1530] vgl. Media Concentration, deferment of discussions, in: ENPA-Monthly-Review, March 1997, S. 2

der Lobby der Medienunternehmen außerordentlich hoch ist.[1531] In diesem Zusammenhang ist auch die intensive Lobbying-Tätigkeit des BDZV und des EPC zur Verhinderung der geplanten Richtlinie zu sehen, da die Verleger gegen eine Richtlinie sind.

So soll der Entwurf von Monti nochmals diskutiert werden. Strittige Punkte sind u.a. die Definition des Zuschaueranteils und der Kontrollmechanismen. Einig sind sich die Kommissare auch darüber nicht, ob eine Regelung auf EU-Ebene überhaupt sinnvoll ist. So wird verlautbart, daß einige Kommissare der Ansicht sind, daß das europäische Wettbewerbsrecht ausreiche, Medienkonzentration zu verhindern, andere wiederum zweifeln, ob die geplante Regelung mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang zu bringen ist.[1532]

Betrachtet man den oben beschriebenen Prozeß der Politikentwicklung zum Thema der Medienkonzentration als ganzen, so fügt er sich zwanglos in die Theorie der Nicht-Entscheidung von BACHRACH und BARATZ. Danach erfolgen in politischen Systemen viele, wenn nicht überhaupt die meisten Weichenstellungen nicht durch Entscheidungen, die den *status quo* veränderten oder explizit bestätigten, sondern durch Nicht-Entscheidung[1533]. Als Nicht-Entscheidung wird eine Weichenstellung verstanden, „die in der Unterdrückung oder Vereitelung einer latenten oder manifesten Bedrohung von Werten oder Interessen der Entscheidungsträger resultiert“[1534]. Eingesetzt werden dabei politische Praktiken, deren Zweck es ist, „Forderungen nach einer Veränderung der bestehenden Allokationen von Vergünstigungen und Privilegien in der Gemeinde zu ersticken, schon bevor sie artikuliert worden sind; oder um sie zu verdecken; oder zu Fall zu bringen, bevor sie überhaupt Zugang zur relevanten Arena der Entscheidungsprozesse finden (...)“.[1535]

Bezogen auf die Europäische Union kann als „Zugang zur relevanten Arena der Entscheidungsprozesse“ die Eröffnung eines der drei Rechtsetzungsverfahren der EU durch die Kommission bezeichnet werden. Bedingung für die Eröffnung ist ein Kommissionsvorschlag, der an den Rat und das Europäische Parlament weitergeleitet wird. Da trotz des zweimaligen Versuchs der GD X, einen Kommissionsvorschlag zu for-

[1531] vgl. Kohlstedt/Seeger/Woldt (1996/97), S. 189
[1532] vgl. Hess (1997), S. 681
[1533] vgl. Bachrach/Baratz (1977)
[1534] Bachrach/Baratz (1977), S. 78
[1535] Bachrach/Baratz (1977), S. 78-79

mulieren, dieser am Widerstand einzelner Kommissare gescheitert ist, kann festgestellt werden, daß das Thema „Medienkonzentration" bislang nicht in der relevanten Entscheidungsarena behandelt wurde.

Welche Interessen führten dazu oder wessen Privilegien im bzw. Vergünstigungen durch den *status quo* waren bedroht? Zu den mächtigen Akteuren in diesem Politikfeld zählen zum einen die Mitgliedstaaten und die Medienunternehmen, zum anderen einzelne Kommissare. Haben die Mitgliedstaaten und die Medienunternehmen intensives Lobbying bei der Kommission gegen die geplante Richtlinie betrieben, so haben einzelne Kommissare dies unterstützt bzw. ihren Einfluß in der Kommission wirken lassen.

Als Gründe für die ablehnende Haltung der Mitgliedstaaten kann folgendes vermutet werden:

- **Abgabe einer weiteren Kompetenz an die EU im (sensiblen) Medienbereich**
  Dies läßt sich aus der Frage nach einer Kompetenz der EU für eine Antikonzentrationsrichtlinie schließen.
- **Standortnachteile bei der Ansiedlung von Medienunternehmen**
  Dies trifft v.a. jene Mitgliedstaaten, die keine nationalen medienspezifischen Konzentrationskontrollen kennen und bevorzugt deswegen als Standort gewählt werden (z.B. Luxemburg).
- **„Schutz" der nationalen Medienunternehmen, die von einer Regelung betroffen wären.**

Mit einer europäischen Antikonzentrationsregelung für den Medienbereich hätten also die Mitgliedstaaten ihr Privileg verloren, diesen national zu regeln und damit ihre Medienlandschaft zu bestimmen. Dies kann von den Mitgliedstaaten beispielsweise als Bedrohung des sensiblen Verhältnisses von Politik und Medien gesehen werden.

Für die (betroffenen) Medienunternehmen wäre eine europäische Antikonzentrationsrichtlinie ebenfalls mit dem Verlust von Privilegien einher gegangen. Dazu sind zählen:

- **Verlust an Möglichkeiten weiterer Expansion** (i. S. von Konzentrationen) **im Binnenmarkt**
- **Verlust der freien Standortwahl**
- Für Presseverlage: **Verlust des Privilegs nicht Gegenstand von Antikonzentrationskontrollen zu sein** (Cross-ownership)

Unter diesem Gesichtspunkten kann auch die intensive Lobbying-Tätigkeit der europäischen Verlegerverbände gesehen werden sowie die massive Aktivität deutscher Medienunternehmen, da diese durch ihr bisheriges Engagement auf dem Medienbinnenmarkt leicht zum Gegenstand der geplanten Regelung hätten werden können. Als ideologischer Hintergrund war sicherlich der durch die die Politik international vorgegebene neo-liberale Ansatz der Wirtschaftspolitik wirksam.

So kann angesichts der verhaltenen Auseinandersetzung mit Medienkonzentration im Grünbuch und des langwierigen Konsultationsprozesses sowie des heftigen Protestes der Mitgliedstaaten und der Medienlobby die grundsätzlich als positiv zu bewertende Initiative der Kommission als gescheitert betrachtet werden.[1536] Zuletzt (1997) schlugen einige Mitglieder der Kommission vor (z.B. Oreja) vor, statt einer Richtlinie ein unverbindliche Empfehlung zu verabschieden.[1537]

[1536] vgl. Meckel (1996), S. 104
[1537] vgl. Vander Straeten (1997), S. 1

8. Zusammenfassung

Jedes der Kapitel der vorliegenden Arbeit mündet in eine Zusammenfassung. Daher kann es in diesem Schlußkapitel mit einem knappen Abriß der Ergebnisse sein Bewenden haben.

Mit der Definition von Fernsehen als Dienstleistung hat sich die Kommission eine Möglichkeit geschaffen, die Bereich zum Gegenstand der Politik der Europäischen Union zu machen. Dies führte vor allem in der BRD in den 80er Jahren zu heftigen Diskussionen, da diese ökonomische Ausrichtung dem deutschen (kulturellen) Verständnis widersprach/widerspricht. Das Kernstück der europäischen Politik im audiovisuellen Sektor ist die Fernsehrichtlinie, deren Zielsetzung die Schaffung eines Binnenmarktes für das Fernsehen ist.

Eingeleitet wurde die Entstehung der Fernsehrichtlinie mit dem Grünbuch der Kommission „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1984, dessen Hintergrund die neuen Übertragungsmöglichkeiten Kabel und Satellit bildete. Verabschiedet wurde die Richtlinie aber erst 1989 – nach heftigen Diskussionen im Rat – „in letzter Minute“. Die unterschiedlichen Meinungen der Mitgliedstaaten im Rat führten auch dazu, daß das eigentliche Ziel der Richtlinie, ein umfassendes Regelungswerk für das Fernsehen zu schaffen, in einem Minimalkonsens endeten. Wie knapp dieser Kompromiß war, zeigt sich am Ergebnis der Revision der Richtlinie. Der Revisionsprozeß selbst wurde 1995 von der Kommission eingeleitet und endete am 30. Juni 1997 mit der Verabschiedung der Neufassung der Fernsehrichtlinie.

Das Ergebnis zeigt, daß man mit Erfolg bemüht war, den 1989 ausgehandelten Kompromiß nicht zu gefährden. So wurde die Quote zur Förderung europäischer Programme nicht den neuen Marktbedingungen angepaßt; d.h. die von der Kommission und Parlament vorgeschlagenen Präzisierungen wurden vom Rat nicht akzeptiert. Auch sind wurden die sog. rundfunkähnlichen Dienstleistungen nicht in den Rundfunkbegriff der Fernsehrichtlinie – wie dies das Parlament forderte – aufgenommen. Letzteres hat zur Folge, daß diese von den (kommerziell-ausgerichteten) Medienunternehmen ohne entsprechende europäische Regelungen „betrieben“ werden können, wobei anzumerken ist, daß zumeist auch nationalstaatliche Regelungen nicht vorhanden sind.

Dennoch hat die Neufassung der Fernsehrichtlinie auch neue Regelungen. So wird nun, um der Entwicklung des Marktes Rechnung zu tragen, zwischen Werbung und Teleshopping unterschieden. Dies bedeutet, daß die Dauer von Werbung pro Tag um

5% erhöht worden ist und reine Teleshopping-Kanäle eigenen Bestimmungen folgen. Dies entspricht ganz der Strategie der privat-kommerziellen Fernsehveranstalter, die durch die Ausweitung der Werbezeit höhere Profite erzielen können.

Gegen die kommerziellen Fernsehanbieter und hier insbesondere gegen Pay-TV-Betreiber richtet sich die vom Parlament eingebrachte Regelung zu exklusiven Programmrechten. So hat jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, Ereignisse von gesellschaftlicher Bedeutung auf eine Liste zu setzen, damit diese nicht exklusiv im Pay-TV ausgestrahlt werden. Mit dieser Regelung trägt die Fernsehrichtlinie dem Gedanken des Rechts auf Information Rechnung, da die Rezipienten nicht über „Pay-TV-Zwangsabos" in eine Zwei-Klassen-Gesellschaft geteilt werden sollen.

Trotz dieser herausragenden Regelung bleibt aber festzuhalten, daß die Neufassung der Fernsehrichtlinie den Binnenmarkt für das Fernsehen weiter liberalisiert, also Vorteile für die kommerziellen Anbieter schafft und ganz im Sinne der neoliberalen Wirtschaftstheorie den Fernsehmarkt weiter dereguliert.

Mit anderen Worten: Die Kommission wollte die Ordnung des Fernsehmarktes weder zum Gegenstand einer schleichenden, einer „entscheidungslosen Entscheidung" durch die Marktteilnehmer noch zum Objekt einer *Nicht-Entscheidung* werden lassen, sondern die damit verbundenen Fragen einer politischen Entscheidung zuführen. Im ersten Fall wäre die Entscheidung über einen längeren Zeitraum hinweg durch die Entwicklung des Marktes einfach aufgelaufen, und die Fakten hätten schließlich normbildend gewirkt[1538] Im zweiten Fall wären die kritischen Ordnungsfragen von interessierter Seite ausgeblendet worden; sie hätten also die Entscheidungsarena verfehlt, den Status quo unangetastet gelassen, damit einer *Nicht-Entscheidung*[1539] und so im weiteren Verlauf doch noch einer entscheidungslosen Entscheidung Vorschub geleistet.

Zu einer politischen Entscheidung ist es dann auch gekommen. Sehr konflikthaft war diese allerdings nicht. Die Kommission lag ohnehin im neoliberalen Trend des möglichst wenig regulierten Marktes, der auch im Ministerrat und vor allem bei den Marktteilnehmern vorherrschend war. Hinzu kam, daß die Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund ihrer Verfassungspraxis, welche den Rundfunk im Einzugsbereich der Kulturhoheit der Bundesländer ansiedelt, Regelungsbestrebungen ganz allgemein sehr distanziert gegenüberstand. So bildete das Ergebnis eine Entscheidung,

---

[1538] Zum Begriff der entscheidungslosen Entscheidung vgl. Bachrach/Baratz (1977), S. 76-79

[1539] Zu diesem Konzept vgl.: Bachrach/Baratz (1963), S. 632-642

die sich in der Erhöhung der Rechtssicherheit erschöpfte. Insofern kam das Ergebnis einer Nicht-Entscheidung doch sehr nahe: einer Entscheidung, die obendrein der Marktdynamik die Möglichkeit eröffnet, in längerer Frist über die endgültige Ordnung des Fernsehmarktes politisch völlig unbeeinflußt zu entscheiden.

Mit dieser weltweit vorherrschenden Anschauung ist auch das Scheitern der geplanten Antikonzentrationsrichtlinie für den Medienbereich verbunden. Ähnlich wie bei der Fernsehrichtlinie wollte die Kommission anfangs auch hier ein (umfassendes) Regelungswerk schaffen. Obwohl die Aufforderungen des Parlaments hier als erste Anstöße zu sehen sind, hat sich die Kommission bereits im Grünbuch „Fernsehen ohne Grenzen" mit dieser Thematik befaßt. Auch im Verlauf der Revision der Fernsehrichtlinie ist dieser Punkt immer wieder erwähnt worden. Tätig wurde die Kommission in diesem Bereich 1992, wo sie einen bis 1995 dauernden Konsultationsprozeß einleitete. Das Ergebnis der Konsultationen bestärkte die Kommission sogar noch für dieses Vorhaben. Dennoch ließ massive Lobbying-Tätigkeit und letztendlich Uneinigkeit innerhalb der Kommission dieses Vorhaben scheitern. Dies ging sogar soweit, daß der von der GD XV vorgeschlagene Richtlinienentwurf nicht einmal innerhalb der Kommission akzeptiert wurde. Dies erklärt sich aus der Position der Anhänger der neoliberalen Wirtschaftstheorie in der Kommission, die sich mit dem Argument des globalen Wettbewerbs jedweder Konzentrationskontrolle entgegenstellten, also für einen möglichst unregulierten Markt eintraten. Sie nicht einmal den Willen erkennen, die Frage einer politischen Entscheidung zuzuführen. Die kritischen Ordnungsfragen auszublenden, sie also die Entscheidungsarena verfehlen zu lassen, lag auch auf der Linie der einflußreicheren Mitgliedsstaaten und der Marktteilnehmer. Fast alle lagen im neoliberalen Trend. So kam es zu einer *Nicht-Entscheidung*. Sie ließ den Status quo unangetastet und leistete damit schon auf mittlere Sicht einer entscheidungslosen Entscheidung durch die politisch völlig unbeeinflußte Dynamik des Marktes Vorschub

Es läßt sich feststellen, daß die Kommission zwar die audiovisuellen Medien zum politischen Thema der Europäischen Union gemacht hat, sich aber nicht durchsetzen konnte, was zu Rahmenregelungen geführt hat. Vielmehr geht sie ganz im Sinne der Mitgliedstaaten nach der neoliberalen Wirtschaftslehre vor. Dies hat weitere Deregulierung des (Fernseh-)Marktes zugunsten der bestehenden großen Medienunternehmen zur Folge. Was dies für die zukünftige Entwicklung dieses Marktes bedeutet, erscheint klar: Unterstützung der Kommunikationskonzerne und Angebotsvielfalt statt Meinungsvielfalt.

9. Literaturverzeichnis

89/205/EWG: Entscheidung der Kommission vom 21. Dezember 1988 über ein Verfahren nach Artikel 86 EWG-Vertrag (IV/31.851 - Magill TV Guide / ITP, BBC und RTE).

89/536/EWG: Entscheidung der Kommission vom 15. September 1989 in einem Verfahren gemäß Artikel 85 EWG-Vertrag (IV/31.734 - Filmeinkauf deutscher Fernsehanstalten).

91/130/EWG: Entscheidung der Kommission vom 19. Februar 1991 in einem Verfahren gemäß Artikel 85 des EWG- Vertrags (IV/32.524 - Screensport/EBU-Mitglieder).

93/403/EWG: Entscheidung der Kommission vom 11. Juni 1993 in einem Verfahren gemäß Artikel 85 des EWG- Vertrags (IV/32.150 - EBU/Eurovisions-System).

Änderung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen", Die Woche im EP, PE 197.204

AFP-Meldung vom 18.03.1998

APA-Journal Medien vom 07.11.1998, S. 11

Bayerische Zeitungsverleger sollen mehr Einfluß beim privaten Rundfunk erhalten. Neues Landesmediengesetz locker Konzentrationsbestimmungen, in: BDVZ intern, 10/1997, S. 2.

Bericht der Hochrangigen Gruppe für Audiovisuelle Politik (1998): Das digitale Zeitalter: Europäische und audiovisuelle Politik, URL: http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_de.html, erstellt am 27.10.1998, o.S.

Bericht im Namen des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport über Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft. DOK 1-1013/81.

Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 26.01.1996 (A4-0018/96).

Bericht über den vom Vermittlungsausschuß gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom

03.06.1997 (A4-0201/97), URL:
http://www.europarl.eu.int/dg1/a4/de/a4-97/a4-201htm, erstellt am 29.09.1997.

Richtlinie des Rates vom 3.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (89/552/EWG), Abl. 1989, Nr. L 298, 23-30.

Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, Abl. 1997, Nr. L 202, 60-71.

Der Rat und das Europäische Parlament erzielen Einvernehmen über die neue Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen". 7365/97 (Presse 113 - G) v. 16. April 1997

Empfehlung des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Ausübung der Fernsehtätigkeit. 2 Lesung vom 22.05.1989. PE 132.069/endg.

Entschließungsantrag der Herren Pedini, Hahn und anderen zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft. Dok. 1-409/80

Entschließungsantrag von Herrn Schinzel und anderen zur Gefährdung der Meinungsvielfalt durch die Kommerzialisierung neuer Medien. Dok. 1-422/80

Erklärungen für das Ratsprotokoll zur Richtlinie 89/522/EWG, in: Wolf-Dieter Ring/Heinz Wittmann/Franz A. Zölch-Balmer (Hrsg.) (1992): Medienrecht, Rundfunk, Neue Medien, Presse, Technische Grundlagen, Wien/Zürich: Rehm, E-I 1.2, 15-20, Punkt 27.

EU will europäischen Medienmarkt stärken, in: APA Journal Medien v. 15.10.1997, S. 10.

EU-Kommission diskriminiert lokale und regionale Zeitungen. BDZV: unvertretbare Zugangsbeschränkungen zum Rundfunk, in: BDZV intern, 8/1997, S. 1.

Media Concentration, deferment of discussions, in: ENPA-Monthly-Review, March 1997, S. 2.

Europa-Parlament überrascht mit Brutto-Prinzip. Fernsehrichtlinie steht nichts mehr im Weg, Kabel & Satellit Nr. 47 v. 18.11.96.

Europäische Fernsehrichtlinie angenommen, APA-Journal Medien v. 25.06.1997, S. 4.

Europäisches Parlament stimmt über Änderungsbegehren der EG-Fernsehrichtlinie, in: Archiv für Presserecht 27, 48-49.

Pressemitteilung der IG Medien vom 18.04.1997

Pressemitteilung von Helmut Kuhne, SPD-Europaabgeordneter, vom 16.04.1997

Verordnung des Rates (EWG) Nr. 4064/89 vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen.

Verordnung (EG) Nr. 1310/97 des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen.

AER (1993): Poisition de l'Association Européenne des Radios (AER) sur le livre vert de la Commission des Communautés Européennes, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission „Pluralisme et Concentration des Médias dans le Marché Intérieur. Évaluation de la nécessité d'une action communautaire", o.S.

Albert, Detlev (1997): Die umweltpolitische Steuerungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Eine Policy-Analyse der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Frankfurt/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien: Lang.

Alexander, Alison; Owers, James; Carveth, Rod (Hrsg.) (1993): Media Economics. Theory and Practice, Hillsdale, New Jersey: Erlbaum.

Algieri, Franco; Rometsch, Dietrich (1994): Europäische Kommission und organisierte Interessen. Die Rolle des "Auschußwesens" und Ansätze für einen strukturierten Dialog, in: Volker Eichener/Helmut Voelkow (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg: Metropolis, 135-149.

Altmeppen, Klaus-Dieter (1996): Märkte der Medienkommunikation. Publizistische und ökonomische Aspekte von Medienmärkten und Markthandeln, in: Klaus-Dieter Altmeppen (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 251-272.

Altmeppen, Klaus-Dieter (Hrsg.) (1996): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Altvater, Elmar; Brunnengräber, Achim; Haake, Markus; Walk, Heike (Hrsg.) (1997): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster: Westfälisches Dampfboot.

AMARC (1993): AMARC-EUROPE Response to the European Commission Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, in: Commissi-

on des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur. Évaluation de la nécessité d'une action communautaire, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 1-10.

Amsinck, Michael (1997): Der Sportrechtemarkt in Deutschland: Ursachen und Konsequenzen der Gründung einer Sportrechteagentur von ARD un ZDF, in: Media Perspektiven 2/1997, 62-72.

ARD; ZDF (1985): ARD und ZDF zu "Fernsehen ohne Grenzen". Gemeinsames Schreiben der Intendanten F.W. Räuker (ARD) und D. Stolte (ZDF) an die EG-Kommission, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 29, 314-316.

ARD/ ZDF (1993): Gemeinsame Stellungnahme des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) und der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt", KOM (92) 480 endg, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire. Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 258-262.

ARD; ZDF (1995): Gemeinsame Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der öffenlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) zur Anpassung der EG-Fernsehrichtlinie vom 15. Dezember 1994, in: Media Perspektiven Dokumentation I/1995, 30-35.

Artopé, Alexander; Zerdick, Axel (1995): Die Folgen des Media-Mergers in den USA. Die neue Ausgangssituation auf dem deutschen und europäischen Fernsehmarkt, München: o. Verl..

Ausschuß der Regionen (1996): Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Reaktionen auf den Konsultationsprozeß zum Grünbuch: „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion“, Abl. 1996, Nr. C 100, 48-56

Axster, Oliver (1991): Die europäischen Fusionskontrolle, in: Harm Peter Westermann/Wolfgang Rosener (Hrsg.): Festschrift für Karlheinz Quack zum 65. Geburtstag am 3. Januar 1991, Berlin/New York: de Gruyter, 569-588.

Bachrach, Peter; Baratz, Morton S. (1963): Decisions and Nondecisions. An Analyti-

val Framework, in: Amercian Political Science Review 57, 632-642.

Bachrach, Peter; Baratz, Morton S. (1970): Power and Poverty: Theory and Practice, New York: Oxford Univ. Press.

Bachrach, Peter; Baratz, Morton S. (1977): Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Bagdikian, Ben H. (1992): The Media Monopoly, 4. Aufl., Boston: Beacon Press.

Becker, Bernd; Bull, Hans Peter; Seewald, Otfried (Hrsg.) (1993): Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag, Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns.

BDZV (1997): Initiative der EU-Kommission für eine Medienkonzentrations-Richtlinie. Bonn: Brief an den Kommissionspräsidenten Jaques Santer.

BDZV (1997): Europäische Union hat keine Kompetenz zur Regulierung der Medienvielfalt! URL: http://www.bdzv.de/bdzv/pressem/pressemit/pm55.htm, erstellt am 15.05.1998.

BECTU (1993): Comment on the Commission Green Paper "Pluralism and Media Concentration in the Internal Market", in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire. Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 3-7.

Benz, Arthur (1992): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York: Campus, 147-205.

Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg.) (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York: Campus.

Berger, Frithjof (1996): Novellierung der Fernsehrichtlinie ohne Novellierung des Fernsehübereinkommens? In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 40, 119-128.

Bertelsmann AG (1993): Stellungnahme zum zweiten Fragebogen der EG-Kommission zum Grünbuch Medienkonzentration, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action communautaire", Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 7-19.

Betz, Jürgen (1989): Die EG-Fernsehrichtlinie - Ein Schritt zum europäischen Fernsehen? In: Media Perspektiven 11/1989, 677-687.

Beyme, Klaus v. (1968) Gesellschaftliche Organisationen, Interessengruppen, Verbände, in: Sowjetsystem und Demokratische Gesellschaft, Bd. II, Freiburg: Herder, 972-100.

Beyme, Klaus v. (1969): Interessengruppen in der Demokratie, München: Piper.

Biedenkopf, Kurt (1996): Grundversorgung, Konzentrationskontrolle und Reglementierung neuer Dienste, in: Reinhold Kreile (Hrsg.): Medientage München '95 . Dokumentation'95, Band 2, München: Münchner Gesellschaft für Kabel-Kommunikation, 67-80.

BLM (Hrsg.) (1993): EuroMedienDimensionen. Rundfunkaufsicht im europäischen Vergleich, München: Reinhard Fischer.

Böckelmann, Frank E. (Hrsg.) (1989): Medienmacht und Politik. Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel, Berlin: Spiess.

Börner, Bodo (1985): Kompetenz der EG zur Regelung einer Rundfunkordnung, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 29, 577-587.

Boettcher, Erik (1981): Genossenschaften I: Begriff und Aufgaben, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft 34./35. Lfg., Tübingen: Mohr, 543-544.

Bogdandy, Armin von (1992): Europäischer Protektionismus im Medienbereich. Zu Inhalt und Rechtmäßigkeit der Quotenregelung in der Fernsehrichtlinie, in: EuZW 3, 9-17.

Bohr, Kurt; Albert, Helmut (1993): Die Europäische Union - das Ende der eigenständigen Kulturpolitik der deutschen Bundesländer? In: ZRP 26, 61-66.

Bohr, Kurt (1993): Aus der Sicht der Länder, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europarechtliches Symposium. Nationale Rundfunkordnung oder Europäischer Medienmarkt? München: Jehle-Rehm, 5-13.

Borries, Reimer von (1993): Gedanken zur Tragweite des Subsidiaritätsprinzips im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Ulrich Everling/Karl-Heinz Narjes/Jochim Sedemund (Hrsg.): Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Arved Deringer, Baden-Baden: Nomos, 22-39.

Breisig, Thomas; Hardes, Heinz-Dieter; Metz, Thomas; Scherer, Dietmar Scherer; Stengelhofen, Theo (Hrsg.) (1993): Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, Wiesbaden: Gabler.

Brown, Duncan H. (1991): Citizens or Consumers: U.S. Reactions to the European Community's Directive on Television, in: Critical Studies in Mass Communication 8, 1-12.

Brühann, Ulf (1993): Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt. Beitrag zum Expertengespräch des Europäischen Medieninstituts am 12. Mai 1993 in Saarbrücken, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 37, 600-605.

Brühann, Ulf (1993): Europäische Rundfunkordnung - Auswirkungen auf die Ländermedienpolitik, in: Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM Jahrbuch 1992. Privater Rundfunk in Deutschland, München: Reinhard Fischer, 100-110.

Brühann, Ulf (1994): Statement von Ulf Brühann, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Fusionskontrolle in der Sackgasse? Pluralität im Wettbewerb. EMR-Expertengespräch, München: Jehle-Rehm, 65-76.

Brühann, Ulf (1995): Statement von Ulf Brühann, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europäpische Medienpolitik im Licht der Maastricht-Entscheidung. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm, 54-63.

BSkyB (1993): Comments of British Sky Broadcasting Limited ("BSkyB"), in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire". Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 297-313.

Bueckling, Adrian (1987): Transnationales Satelliten-TV und nationale Kulturreservate in der EG, in: EuGRZ 14, 97-101.

Bueckling, Adrian (1988): Nationale Abwehrfront gegen Weiterverbreitung ausländischer TV-Programme stürzt in Raten. Zum neuen TV-Urteil des EuGH, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 32, 288-290.

Büscher, Reinhard (1993): Aus der Sicht der EG, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europarechtliches Symposium. Nationale Rundfunkordnung oder Europäischer Medienmarkt, München: Jehle-Rehm, 22-33.

Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (1993): Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Gemeinschaften über "Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt" - KOM (92) 480 endg, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans

le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action communautaire". Volume III, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 158-178.

Burg, Sebastian; Hebestreit, Carsten; Scherer, Dietmar (1993): Lobbyismus, in: Thomas Breisig/Heinz-Dieter Hardes/Thomas Metz/Dietmar Scherer/Theo Stengelhofen (Hrsg.): Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, Wiesbaden: Gabler, 343-346.

Burmeister, Hans-Peter (Hrsg.) (1994): Medienmacht und Medienmarkt. Audiovisuelle Medien im neuen Europa, Rehburg-Loccum: o.Verl..

Canenbley, Cornelius (1993): Die Abgrenzung des geographisch relevanten Marktes in der EWG-Fusionskontrolle, in: Ulrich Everling/Karl-Heinz Narjes/Jochim Sedemund (Hrsg.): Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Arved Deringer, Baden-Baden: Nomos, 226-245.

Cawson, Alan (1992): Interests, Groups and Public Policy-Making: the Case of the European Consumer Electronic Industry, in: Justin Greenwood/Jürgen R. Grote/Karsten Ronit (Hrsg.): Organized Interests ans the European Community, London: Sage, 99-118.

Channel 4 (1993): Channel 4's Response to Commission Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market (COM (92) 480 final), in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire". Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 9-18.

Conrad, Keith (1997): Media Mergers. First step in a new shift of antitrust analysis? In: Federal Communications Law Journal Online 49, o.S.

Cooke, Philip (1996): Policy-Netzwerke, Innovationsnetzwerke und Regionalpolitik, in: Hubert Heinelt (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen: Leske+Budrich, 58-74.

Crabit, Emmanuel (1995): "Medienpluralismus und -konzentration. 10 Fragen und Antworten zu den Arbeiten der Kommission, in: IRIS 1995: Rechtliche Entwicklungen in dem audiovisuellen Sektor, 12-14.

Daily News Flashes vom 22. Juli 1996. http://europa.eu.int/en/agenda/dnews.html vom 22.07.1996, erstellt am 23.07.1996

Daily News Flashes (1996): Main EU Events for December 16, URL: http://europa.eu.int/en/agenda/dnews.html, erstellt am 16.12.1996.

Daily News Flashes (1997): TV directive conciliation talks. Daily News Flashes vom 11.03.1997, URL: http://europa.eu.int/an/agenda/dnews.html, erstellt am 11.03.1997.

Daily News Flashes (1997): Main EU events für March 12 v. 12. März 1997. URL: http://europa.eu.int/en/agenda/dnews.html, erstellt am 12.03.199

Daily Notebook 12-11-96(1), URL: http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/journ/en/n9611121.htm#1, erstellt am 13.11.1996

De Bens, Els; Ostbye, Helge (1998): The European Newspaper Market, in: Denis McQuail/Karen Siune (Hrsg.): Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce, London: Sage, 7-22.

Deck, Markus; Siefarth, Christoph (1993): Sicherung des Pluralismus durch Medienkonzentration, in: Archiv für Presserecht 24, 641-644.

Decker, Arnaud (1994): De la Concurrence à l'Oligopole? Les Groupes industriels dans l'Audiovisuel, in: mediapouvoirs 36, H. 3, 63-80.

Degenhart, Christoph (1992): Anmerkung zu EuGH v. 25.7.1991 "Mediawet", in: JZ 47, 1125-1128.

Delbrück, Jost (1986): Die Rundfunkhoheit der deutschen Bundesländer im Spannungsfeld zwischen Regelungsanspruch der Europäischen Gemeinschaft und nationalem Verfassungsrecht. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der deutschen Bundesländer, Frankfurt: Metzner.

Demmke, Christoph (1994): Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten. Umsetzung und Vollzug der Trinkwasserrichtlinie, Baden-Baden: Nomos.

Der Standard vom 6./7./8. 12.1997, S. 29

Die Presse vom 19.04.1997, S. 11

Die Presse Online vom 18.12.1996

Die Presse Online vom 20.3.1997

Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (Hrsg.) (1993): DLM Jahrbuch 1992. Privater Rundfunk in Deutschland, München: Reinhard Fischer.

Dörr, Dieter (1991): Der deutsche Föderalismus und die entstehende Medienordnung, in: EWS 2, 259-269.

Dörr, Dieter (1993): Einführung von Prof. Dr. Dieter Dörr, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europarechtliches Symposium. Nationale Rundfunkordnung oder Europäischer Medienmarkt, München: Jehle-Rehm, 2-4.

Dörr, Dieter. (1995a): Die EG-Fernsehrichtlinie, in: Iris Sonderausgabe, 15-16.

Dörr, Dieter (1995b): Europäische Perspektiven der dualen Rundfunkordnung, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 264-266.

Dörr, Dieter (1995c): Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt. Das Grünbuch der EG-Kommission, in: Hermann-Josef Schmitz/Hella Tompert (Hrsg.): Kommerz kontra Kultur? Europäischer Medienmarkt und kulturelle Identitäten, Stuttgart: Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, 117-125.

Dörr, Dieter (1995d): Statement von Dieter Dörr, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europäische Medienpolitik im Licht der Maastricht-Entscheidung. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm, 8-19.

Dörr, Dieter (1996a): Europäische Medienordnung und -politik, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996/97, Baden-Baden/Hamburg: Nomos, 35-53.

Dörr, Dieter (1996b): Maßnahmen zur Viefaltssicherung gelungen? Der Dritte Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Media Perspektiven 12/1996, 621-628.

Dörr, Dieter (1996c): Rundfunkföderalismus auf dem Prüfstand, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 40, 617-630.

Dörr, Dieter (1996d): Vielfaltssicherung durch die EU? Chancen und Risiken europäischer Medienpolitik, in: Media Perspektiven 2/1996, 87-92.

Dörr, Dieter (1998): Die KEK - ein taugliches Instrument zur Bekämpfung der Medienkonzentration? Versuch einer ersten Bilanz der Arbeit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, in: Media Perspektiven 2/1998, 54-60.

Doetz, Jürgen (1995): Quoten - kein Mittel zur Förderung der europäischen Programmindustrie, in: Bertelsmann Briefe Herbst/Winter 1995, 64-65.

Doetz, Jürgen (1997): "Eine freie Medienwirtschaft mit konsequenter Selbstregulierung durch den Markt ist mehr als überfällig.", in: Medien Dialog 11, H. 8, 6-9.

Donsbach, Wolfgang; Dupré, Daniele (1994): Mehr Vielfalt oder "more of the same" durch mehr Kanäle? Möglichkeiten zum Unterhaltungsslalom im deutschen Fernsehen zwischen 1983 und 1991, in: Louis Bosshart/Wolfgang Hoffmann-Riem

(Hrsg.): Medienlust und Mediennutz. Unterhaltung als öffentliche Kommunikation, München: Ölschläger, 229-247.

Doyle, Gillian (1996): Deregulierung für den Multimediamarkt. Neue Regelungen für Medienkonzentration und digitalen terrestrischen Rundfunk in Großbritannien, in: Media Perspektiven 3/1996, 164-170.

Dupagne, Michel (1992): EC policymaking: The case of the "Television Without Frontiers" directive, in: Gazette 49, 99-120.

Dyson, Kenneth; Humphreys, Peter (Hrsg.) (1990): The political economy of communications: international and european demensions, London: Routledge.

Eberle, Carl-Eugen (1993a): Das europäische Recht und die Medien am Beispiel des Rundfunkrechts, in: Archiv für Presserecht 24, 422-429.

Eberle, Carl-Eugen (1993b): Das Fernsehen im Zugriff des europäischen Rechts, in: Bernd Becker/Hans Peter Bull/Otfried Seewald (Hrsg.): Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag, Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns, 939-961.

Eberle, Carl-Eugen (1995): Aktivitäten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Medien und ihre Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 763-764.

Eckstein, Anne (1989): Europe and the Future of Television, Brüssel: Club des Bruxelles.

Editoriale L'Espresso (1993): Commentaire de Editiriale L'Espresso au Livre Vert de la Commission „Pluralisme et Concentration des Médias dans le Marché Intérieur", in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire. Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes.

EGTA (1993): EGTA Response to DG XV Questionnaire on Pluralism and Media Concentration, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire". Volume IV, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 34-35.

Ehlermann, Klaus Dieter (1994): Zur Wettbewerbspolitik und zum Wettbewerbsrecht der Europäischen Union, URL: http://europa.eu.int/en/comm/dg04/speech/four/htm/sp94001.htm, erstellt am: 28.10.1996

Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (1994a): Europäische Integration und verbandliche Interessen, Marburg: Metropolis.

Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (1994b): Europäische Regulierung im Arbeitsschutz: Überraschungen aus Brüssel und ein erster Versuch ihrer Erklärung, in: Volker Eichener/Helmut Voelkow (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg: Metropolis, 385-418.

Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (1994c): Europäische Integration und verbandliche Interessensvermittlung: Ko-Evolution von politisch-administrativem System und Verbändelandschaft, in: Volker Eichener/Helmut Voelkow (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg: Metropolis, 9-25.

Eichler, Boris (1995): Programmquoten zur Vielfaltssicherung im Rahmen ausgestaltender Rundfunkgesetzgebung, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 599-607.

Eising, Rainer; Kohler-Koch, Beate (1994): Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessensvermitllung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): Staat und Verbände, Opladen: Westdeutscher Verlag, 175-206.

Eising, Rainer (1996): Interessensvertretung, in: Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hrsg.): Die Europäische Union, München: Beck, 162-171.

Engel, Christoph (1995): Medienrechtliche Konzentrationsvorsorge, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin: Vistas, 221-285.

Engel, Christoph (1996): Medienordnungsrecht, Baden-Baden: Nomos.

ENPA-CAEJ (1993): Interim Response by ENPA-CAEJ the European Newspapers' Association to the Commission of the European Communities Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur. Évaluation de la nécessité d'une action communautaire", Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 1-10.

EU-Nachrichten Nr. 48 vom 1. Dezember 1995

EuGH, Rs. 6-72 (Europemballage Corporation und Continental Can Company inc./Kommission der Europäischen Gemeinschaften), Slg. 1973.

EuGH, Rs. 298-83 (Comité des Industries Cinématographiques des Communautés Européennes (C.I.C.C.E.)/Kommission der Europäischen Gemeinschaften), Slg. 1985.

EuGH, Rs. 311-84 (Centre Belge d'Etude de Marches - Télé-Marketing SA/Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion SA und Information Publicité Bénélux SA), Slg. 198.

EUR-OP NEWS 4/1995, 4. Jg.

Europäische Grafische Föderation (1993): Vorläufige Stellungnahme der Europäischen Grafischen Föderation. Grünbuch der Kommission Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt. Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action communautaire". Volume III, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 1-43.

Europäische Kommission (1994a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Durchführung der Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/522/EWG "Fernsehen ohne Grenzen" vom 03.03.1994. KOM (94) 57 endg., Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (1994b): Reaktionen auf den Konsultationsprozeß zum Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion". Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 05.10.1994. KOM. (94) 353 endg.

Europäische Kommission (1995): Bericht über die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 31.05.1995. KOM (95) 86 endg.

Europäische Kommission (1996a): Fusionskontrolle in der Gemeinschaft: Grünbuch über die Revision der Fusionskontrollverordnung vom 31.01.1996. KOM (96) 19 endg.

Europäische Kommission (1996b): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 07.05.1996. KOM (96) 200 endg.

Europäische Kommission (1996c): Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 189 b, Absatz 2, Buchstabe d) des EG-Vertrages, zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments des gemeinsamen Standpunkts des Rates betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 04.12.1996. KOM (96) 626 endg.

Europäische Kommission (1997a): Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft. URL: http://europa.eu.int/search97_wTemplate=EC_HTML-view.hts&hlnavigate=ALL, erstellt am: 20.08.1998.

Europäische Kommission (1997b): Television without frontiers and major (sports) events: Commission Communication vom 05.02.1997, URL: http://europa.eu.int/rapid/cgi/rapcgi.ksh...tion.gettxt=gt&doc=IP/97/85/0/RAPID&lg=EN, erstellt am 07.02.1997.

Europäische Kommission (1997c): Tobacco Advertising. MEMO/97/105 v. 03.12.97, URL:http//europa.eu.int/rapid/start/cgi/gues...n.gt&doc=MEMO/97/105/0/RAPID&lg=EN, erstellt am: 07.12.1997

Europäische Kommission (1998a): XXVII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1997 (in Zusammenhang mit dem „Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union – 1997"), URL: http://europa.eu.int/en/comm/dg04/public/de/broch97.pdf, erstellt am 26.08.1998.

Europäische Kommission (1998b): Mitteilung der Kommission über den Begriff des Zusammenschlusses der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, o.O.: o.V.

Europäische Kommission (1998c): Entscheidung der Kommission vom 27. Mai 1998 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates (Sache Nr. IV/M.993 - Bertelsmann/Kirch/Premiere). K (1998) 1439 endg.

Europäisches Medieninstitut (1993): Stellungnahme des Europäischen Medieninstituts zum Grünbuch der EG-Kommission "Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion" KOM (92) 480 endg, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur

- Evaluation de la nécessité d'une action communautaire". Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 41-62.

Europäisches Medieninstitut (1995): Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk gemäß § 21, Abs. 6, Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin: Vistas, 127-220.

Europäisches Medieninstitut (Hrsg.) (1994): La transparence dans le contrôle des médias, o.O.: o.V.

Europäisches Parlament (1981): Entschließung zur Informationspolitik der Europäischen Gemeinschaft, der Kommission in der Europäischen Gemeinschaft und des Europäischen Parlaments, Abl. 1981, Nr. C 28.

Europäisches Parlament (1982): Entschließung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft vom 12.03.1982, Abl. 1982, Nr. C 87, 110-112

Europäisches Parlament (1984): Entschließung zu einer Politik im Sinne der neuen Trends im europäischen Fernsehen vom 30.03.1984, abgedruckt in: Jürgen Schwarze (Hrsg.) (1985): Fernsehen ohne Grenzen. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel, Baden-Baden: Nomos.

Europäisches Parlament (1985a): Entschließung zu den wirtschaftlichen Aspekten des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk in der Europäischen Gemeinschaft vom 10.10.1985, Abl. 1985, Nr. C 288, 119-122.

Europäisches Parlament (1985b): Entschließung zu einer Rahmenordnung für eine europäischen Medienpolitik auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel vom 10.10.1985, Abl. 1985, Nr. C 288, 113-118.

Europäisches Parlament (1986): Entschließung zum 15. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Wettbewerbspolitik vom 14.11.1986, Abl. 1986, Nr. C 322, 442-449.

Europäisches Parlament (1988a): Entschließung zum 16. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Wettbewerbspolitik vom 17.12.1987, Abl. 1988, Nr. C 13, 120-125.

Europäisches Parlament (1988b): Legislative Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung gemäß Artikel 149 Absatz 2 Buchstabe a) des EWG-Vertrags zum Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat für eine Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunktätigkeit vom 20.01.1988, Abl. 1988, Nr. C 49, 64.

Europäisches Parlament (1989a): Entschließung zum Siebzehnten Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Wettbewerbspolitik vom 15.12.1988, Abl. 1989, Nr. C 12, 163-168.

Europäisches Parlament (1989b): Entschließung zur europäischen Film- und Fernsehproduktionsindustrie vom 16.02.1989, Abl. 1989, Nr. C 69, 138-140.

Europäisches Parlament (1989c): Beschluß betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Annahme einer Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunk- und Fernsehtätigkeit vom 24.05.1989, Abl. 1989, Nr. C 158, S 138-141.

Europäisches Parlament (1990a): Entschließung zum 18. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Wettbewerbspolitik vom 18.01.1990, Abl. 1990, Nr. C 38, 108-112.

Europäisches Parlament (1990b): Entschließung zur Konzentration im Medienbereich vom 15.02.1990, Abl. 1990, Nr. C 68, 137-138.

Europäisches Parlament (1992): Entschließung zu Medienkonzentration und Meinungsvielfalt vom 16.09.1992, abgedruckt in: Rundfunk und Fernsehen 41.Jg., 106 – 119.

Europäisches Parlament (1994): Entschließung zum Grünbuch der Kommission "Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt" vom 20.01.1994, Abl. 1994, Nr. C 44, 177-179.

Europäisches Parlament (1995): Entschließung zu Pluralismus und Medienkonzentration vom 15.06.1995, Abl. 1995, Nr. C 166, 133-135.

Europäisches Parlament (1996a): Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 14.02.1996, Abl. 1996, Nr. C 65, 96-113.

Europäisches Parlament (1996b): Entschließung zur Übertragung von Sportveranstaltungen vom 22.05.1996 (B4-0326/96), URL: http://wwwdb.europarl.eu.int/dg7-bin/seid.../FILE@PE-PV- ADOPTES-BIBILIO-DE+TYPEF=EMPTY, erstellt am 28.10.1997.

Europäisches Parlament (1996c): Entschließung zur die Rolle der öffentlichen Fernsehdienste in einer multimedialen Gesellschaft vom 19.09.1996, URL: http://wwwdb.europarl.eu.int/dg7-bin/seid.../FILE@PE-PV-ADOPTES-BIBLIO-DE+TYPEF=EMPTY, erstellt am 28.10.1997.

Europäisches Parlament (1996d): Beschluß betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 12.11.1996, URL: http://wwwdb.europarl.eu.int/dg7-bin/seid...1/SEARCH@SOM/FILE@PE-PV-ADOPTES-BIBLIO-DE, erstellt am 28.08.1997.

Europäisches Parlament (1997): Beschluß über den vom Vermittlungsausschuß gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 10.06.1997, URL: http://wwwdb.europarl.eu.int/dg7bin/seid...OT/FILE@-PE-PV-ADOPTES-BIBLO-DE+LGORIG=DE.

Europarat (o.J.): Entschließung Nr. 1 "Medienwirtschaft und politischer und kultureller Pluralismus".

Europarat (1989): Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5.5.1989.

European Group of the International Federation of Journalists (1993): An Action programme for the Media in Europe. IFJ-Response to the Commission Green Paper "Pluralism and Media Concentraition in the Internal Market. An assessment of the need for Community action, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur. Évaluation de la nécessité d'une action communautaire", Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 1-14.

European Publishers Council (1993): Commentary on the EC Commission's Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur. Évaluation de la nécessité d'une action communautaire", Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 1-9.

European Publishers Council (1996): Media Concentration Proposals to strangle Europe's Publisher. Brussels: News Release, 1.

Everling, Ulrich; Narjes, Karl-Heinz; Sedemund, Joachim (Hrsg.) (1993): Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Arved Deringer, Baden-Baden: Nomos.

FAEP (1993): FAEP Submission. Pluralism and Media Concentration. A Discussion Paper, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur. Évaluation de la nécessité d'une action communautaire", Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 1-7.

Faltlhauser, Kurt (1997): Die Sicherung von Pluralismus, von Meinungsvielfalt in den Medien, ist untern keinem denkbaren Aspekt eine Aufgabe des europäischen Gemeinschaftsrechts, in: MedienDialog 11, H. 11, 12-13.

FDW Werbung im Kino e.V. (Hrsg.) (1997): Die Auswirkungen eines Werbeverbots für Tabak- und Alkoholprodukte auf die Rentabilität kleiner und mittlerer Filmtheater in Deutschland, Hamburg: FDW Werbung im Kino e.V..

FERL (1993): Comments on the Green Paper of the Commission of the European Communities on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur. Évaluation de la nécessité d'une action communautaire", Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 1-8.

FIEG (1993), in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission „Pluralisme et Concentration des Médias dans le Marché Intérieur. Evaluation de la nécessité d'une action communautaire, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, o.S.

Fininvest Comunicazioni (1993): Considerations on the advisability of action at EC level on ownership and control of concentrations in the communications sector, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission „Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur – Evaluation de la nécessité d'une action communautaire", Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, o.S.

Fröhlinger, Margot (1993): EG-Wettbewerbsrecht und Fernsehen, in: BLM (Hrsg.): EuroMedienDimensionen. Rundfunkaufsicht im europäischen Vergleich. BLM Rundfunkkongreß 1992. Dokumentation. Band 1, München: Reinhard Fischer, 103-110.

Frohne, Ronald (1989): Die Quotenregelung im nationalen und im europäischen Recht, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 33, 390-396.

F.R.T. (1993): Notes and Observations of the F.R.T. - Federazione Radio Televisiono on the Green Paper of the Commission of the European Communities on "Plurality and concentration of massmeans of communication in the internal market. Assessmant of the need for a Community "action", in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action communautaire". Volume III, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 95-102.

G.A.H. group (1993): Audience measurement in the EC, o.O.: o.V.

G.A.H. group (1994): Feasibility of using audience measures to assess pluralism , o.O.: o.V.

Giani, Paul Leo (1995): Statement von Paul Leo Giani, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europäpische Medienpolitik im Licht der Maastricht-Entscheidung. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm, 63-64.

Gomery, Douglas (1993): Who Owns the Media? In: Alison Alexander/James Owers/Rod Carveth (Hrsg.): Media Economics. Theory and Practice, Hillsdale, New Jersey: Libbey, 47-70.

Gomery, Douglas (1993): The Centrality of Media Economics, in: Journal of Communication 43, 190-198.

Grande, Edgar (1995): Forschungspolitik in der Politikverflechtungs-Falle? Institutionelle Strukturen, Konfliktdimensionen und Verhandlungslogiken europäischer Forschungs- und Technologiepolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 36, 460-483.

Grande, Edgar (1996): The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making the case of the European Union, in: Journal of European Public Policy 3, 318-338.

Grant, Wyn (1993): Pressure Groups and the European Community: An Overview, in: Sonia Mazey/Jeremy Richardson (Hrsg.): Lobbying in the European Community, Oxford: University Press, 27-45.

Green-Cowles, Maria (1993): The Rise of the European Multinational, in: International Economic Insights 4, 15-18.

Greenwood, Justin; Grote, Jürgen R.; Ronit,Karsten (Hrsg.) (1992): Organized Interests and the European Community, London: Sage.

Greenwood, Justin; Ronit, Karsten (1992): Established and Emergent Sectors: Organized Interests at the European Level in the Pharmaceutical Industry and the New Biotechnologies, in: Justin Greenwood/Jürgen R. Grote/Karsten Ronit (Hrsg.): Organized Interests and the European Community, London: Sage, 69-98.

Greenwood, Justin (1997): Representign Interests in the European Union, London: Macmillan.

Grisold, Andrea (1998): Kopf oder Zahl? Konzentrationsprozesse und Regulierungsreformen am Mediensektor, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 27, 129-142.

Grosse-Pechum, Marie-Luise (1994): Statement von Marie-Luise Grosse-Pechum, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Die Revision der Fernsehrichtlinie. EMR-Dialog, München/Berlin: Jehle-Rehm, 25-28.

Gruber, Barbara (1995): Medienpolitik der EG, Konstanz: Universitätsverlag.

Gulich, Joachim (1990): Rechtsfragen grenzüberschreitender Rundfunksendungen. Die deutsche Rundfunkordnung im Konflikt mit der Dienstleistungsfreiheit, Baden-Baden: Nomos.

Hagen, Jörg (1995): Wettbewerbsstrategien im europäischen Audiovisionsbereich, Wiesbaden: DUV.

Hammann, Harald (1994): Statement von Harald Hamann, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): EMR-Dialog. Die Revision der Fernsehrichtlinie, München/Berlin: Jehle-Rehm, 20-23.

Hammann, Harald (1995): Statement von Harald Hammann, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europäpische Medienpolitik im Licht der Maastricht-Entscheidung. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm, 64-67.

Hans-Bredow-Institut (Hrsg.) (1996): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996/97, Baden-Baden/Hamburg: Nomos.

Hardt, Claus (1989): Europa - Herausforderung an die Kreativität, in: Dieter Weirich (Hrsg.): Europas Medienmarkt von morgen, Berlin: Vistas, 69-78.

Haslinger, Franz (1978): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. München: Oldenbourg.

Hege, Hans (1994): Die Aufgabe der Medienpolitik. Thesen zum Verhältnis von Medienpolitik, Medienwirtschaft und Landesmedienanstalten, in: Rundfunk und Fernsehen 42, 246-253.

Hege, Hans (1995): Konzentrationskontrolle des privaten Fernsehens, in: Archiv für Presserecht 26, 537-542.

Heinelt, Hubert (1993): Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalten und Politikprozessen, in: Adrienne Hèritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag,

Heinelt, Hubert (1996a): Einleitung, in: Hubert Heinelt (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen: Leske + Budrich, 9-16.

Heinelt, Hubert (1996b): Die Strukturfondsförderung - Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: Hubert Heinelt (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen: Leske + Budrich, 17-32.

Heinelt, Hubert (Hrsg.) (1996c): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen: Leske + Budrich.

Heinrich, Jürgen (1993): Dominanz der Kirch-Gruppe weiter gestiegen. Ökonomische und publizistische Konzentration im deutschen Fernsehsektor 1992/93, in: Media Perspektiven 6/1993, 267-277.

Heinrich, Jürgen (1994a): Keine Entwarnung bei Medienkonzentration. Ökonomische und publizistische Konzentration im deutschen Fernsehsektor 1993/94, in: Media Perspektiven 6/1994, 297-310.

Heinrich, Jürgen (1994b): Medien und Markt - Europäische Konzentrationstendenzen, in: Hans-Peter Burmeister (Hrsg.): Medienmacht und Medienmarkt. Audiovisuelle Medien im neuen Europa, Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum, 49-66.

Heinrich, Jürgen (1996c): Qualitätswettbewerb und/oder Kostenwettbewerb im Mediensektor? In: Rundfunk und Fernsehen 44, 165-184.

Heinze, Matthias (1993): Fernsehen ohne Grenzen - um jeden Preis? München: Beck.

Heistermann, Franz (1994): Statement von Franz Heistermann, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Fusionskontrolle in der Sackgasse? Pluralität im Wettbewerb. EMR-Expertengespräch, München: Jehle-Rehm, 21-30.

Helberger, Natali (1997): Die Konkretisierung des Sendestaatsprinzips in der Rechtssprechung des EuGH, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 42, 51-60.

Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Héritier, Adrienne (1993): Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 432-447.

Héritier, Adrienne (1996): The accommodation of diversity in European policymaking and its outcomes: regulatory policy as a patchwork, in: Journal of European Public Policy 3, 149-167.

Herrmann, Günter (1985): Europa und die Medien. Bericht Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 29, 175-190.

Herrmann, Günter (1992): Statement zum Thema duale Rundfunkordnung für Europa - Ausweg aus der (Kompetenz-)Krise? In: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): EMR-Dialog. Duale Rundfunkordnung für Europa - Ausweg aus der (Kompetenz-)Krise? Medienmarkt und Menschenwürde, München/Berlin: Jehle-Rehm, 8-15.

Hess, Wolfgang (1997): Medienkonzentrationsrecht nach dem neuen Rundfunkstaatsvertrag (Teil 1), in: Archiv für Presserecht 28, 680-687.

Hesse, Albrecht (1990): Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, München: Vahlen.

Hesse, Albrecht (1993): Rundfunk zwischen demokratischer Willensbildung und dem Zugriff der EG, in: JZ 48, 545-551.

Hilf, Willibald (1987): Kabel- und Satellitenfernsehen in europäischer Dimension. Rundfunk ohne Grenzen und Schranken? In: Media Perspektiven 2/1987, 73-80.

Hirsbrunner, Simon (1998): Die revidierte EG-Fusionskontroll-Verordnung, in: Zeitschrift für Europäisches Wirtschaftsrecht 9, 67-73.

Hirsch, Mario; Peterson, Vibeke G. (1992): Regulation of Media at the European Level, in: Karen Siune/Wolfgang Truetzschler (Hrsg.): Dynamics of Media Politics. Broadcast and Electronic Media in Western Europe, London: Sage, 42-56.

Hoffmann, Volker (1991): Interessensvertretungen und Euro-Lobbying, in: Moritz Röttinger/Claudia Weyringer (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik im EG-Binnenmarkt, Wien: Manz, 261-286.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1992): Trends in the development of broadcasting law in Western Europe, in: European Journal of Communication 7, 147-172.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): Regulating media: the licensing and supervision of broadcasting in six countries, New York: Guilford Press.

Hohlfeld, Ralf; Gehrke, Gernot (1995): Wege zur Analyse des Rundfunkwandels. Leistungsindikatoren und Funktionslogiken im "dualen Fernsehsystem", Opladen: Westdeutscher Verlag.

Holzer, Norbert (1995): Das Marktanteilsmodell auf dem Prüfstand - ein Problemaufriß, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 577-590.

Holznagel, Bernd (1996): Rundfunkrecht in Europa. Auf dem Weg zu einem Gemeinrecht europäischer Rundfunkordnungen, Tübingen: Mohr.

Hrbek, Rudolf (1996): Kommission, in: Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hrsg.): Die Europäische Union, , München: Beck, 180-187.

Hümmerich, Klaus (1991): Nationale Rundfunkordnung oder Europäischer Medienmarkt? - Die deutsche Rundfunkordnung unter dem Einfluß des europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Archiv für Presserecht 22, 591-594.

Humphreys, Peter J. (1996): Mass media and media policy in Western Europe, Manchester: Manchester Univ. Press.

Institut für Europäisches Medienrecht (1995a): Diskussion, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europäische Medienpolitik im Licht der Maastricht-Entscheidung. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm, 29-53.

Institut für Europäisches Medienrecht (1995b): Diskussion, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europäische Medienpolitik im Licht der Maastricht-Entscheidung. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm, 73-81.

Institut für Europäisches Medienrecht (1995): Diskussion, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europäische Medienpolitik im Licht der Maastricht-Entscheidung. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm, 29-53.

Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.) (1992): EMR-Dialog. Duale Rundfunk-

ordnung für Europa - Ausweg aus der (Kompetenz-) Krise? Medienmarkt und Menschenwürde, München: Jehle-Rehm.

Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.) (1993a): Europarechtliches Symposium. Nationale Rundfunkordnung oder Europäischer Medienmarkt?, München: Jehle-Rehm.

Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.) (1993b): Fusionskontrolle in der Sackgasse? Pluralität im Wettbewerb, München: Jehle-Rehm.

Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.) (1994): Die Revision der Fernsehrichtlinie. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm.

Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.) (1995): Europäische Medienpolitik im Licht der Maastricht-Entscheidung. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm.

ITC (1993): Comments by the Independent Television Comission on the Commission of the European Communities Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission „Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur – Evaluation de la nécessité d'une action communautaire", Bruxelles: Commission des Communautés Européennes.

ITV (1993): ITV Comments in EC Green Paper on Media Ownership, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire". Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 258-262.

Jann, Werner (1981): Kategorien der Policy-Forschung, Speyer: Arbeitshefte 37.

Jarass, Hans D. (1994a): EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union, in: EuGRZ 21, 209-219.

Jarass, Hans D. (1994b): Folgen der Zulassung eines Fernsehprogramms für die Verbreitung in allen Bundesländern, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 38, 319.

Jarren, Otfried (1996): Publizistische Märkte und Kommunikationspolitik. Öffentliche Regulierung statt politisch-administrativer Steuerung? In: Klaus-Dieter Altmeppen (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 203-219.

Jestaedt, Thomas; Anweiler, Jochen (1997): Europäische Fusionskontrolle im Medienbereich, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 8, 549-556.

Jöhr, Walter Adolf (1980): Wirtschaft und Politik, II, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft 23. Lfg., 13.

Kewenig, Wilhelm A. (1990): Die Europäischen Gemeinschaften und die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: JZ 45, 458-466.

Kiefer, Marie-Luise (1994): Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? Betrachtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Media Perspektiven 9/1994, 430-438.

Kiefer, Marie-Luise (1995): Konzentrationskontrolle: Bemessungskriterien auf dem Prüfstand. Mechanismen der Medienkonzentration ökonomisch betrachtet, in: Media Perspektiven 2/1995, 58-68.

Kindler, Peter (1995): Europäische Fusionskontrolle auf Abwegen. Bemerkungen zur Verabschiedung des "kooperativen Gemeinschaftsunternehmens" aus der Vorstellungswelt der EG-Kommission, in: EWS 6, 321-329.

Klatten, Werner E. (1992): Statement zum Thema duale Rundfunkordnung für Europa - Ausweg aus der (Kompetenz-)Krise? In: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): EMR-Dialog. Duale Rundfunkordnung für Europa - Ausweg aus der Krise? Medienmarkt und Menschenwürde, München/Berlin: Jehle-Rehm, 3-7.

Klatten, Werner E. (1993): Harmonisierung durch Deregulierung, in: BLM (Hrsg.): EuroMedienDimensionen. Rundfunkaufsicht im Europäischen Vergleich. BLM Rundfunkkongreß 1992. Dokumentation. Band 1, München: Reinhard Fischer, 111-113.

Kleinsteuber, Hans J. (1990): Unfaire Handelspraktiken oder Kulturpolitik? Die Reaktion in den USA auf die Eigenproduktionsquote der EG-Fernsehrichtlinie, in: Media Perspektiven 9/1990, 549-557.

Kleinsteuber, Hans J. (1991): Europäische Medienpolitik - von der Kultur zur Ökonomie? In: Dieter Roß/Jürgen Wilke (Hrsg.): Umbruch in der Medienlandschaft. Beziehungen zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis, München: Ölschläger, 137-157.

Kleinsteuber, Hans J.; Rossmann, Torsten (1992): Kommunikationsraum Europa? Die Medienpolitik der EG und die europäische Integration, in: Michael Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, Opladen: Westdeutscher Verlag, 292-317.

Kleinsteuber, Hans J.; Thomaß, Barbara (1994): Europäische Perspektiven der Medienpolitik, in: Otfried Jarren (Hrsg.): Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz, Berlin: Vistas, 51-68.

Kleinsteuber, Hans J.; Thomaß, Barbara (1996): Konkurrenz versus Konzentration. Unternehmensverflechtungen im globalen Medienmarkt, in: Miriam Mekkel/Markus Kriener (Hrsg.): Internationale Kommunikation. Eine Einführung, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 125-144.

Kleinsteuber, Hans J. (1996): Kommunikationspolitik: Herangehensweise und Theorien, in: Gerhard W. Wittkämper/Anke Kohl (Hrsg.): Kommunikationspolitik. Einführung in die medienbezogene Politik, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 17-37.

Kleist, Thomas (1993a): Europäische Rundfunkordnung - Auswirkungen auf die Ländermedienpolitik, in: Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM Jahrbuch 1992. Privater Rundfunk in Deutschland, München: Reinhard Fischer, 90-99.

Kleist, Thomas (1993b): Medienmonopoly im Konzentrationsprozeß. Hat die Kontrolle versagt? In: ZUM - Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 37, 503-508.

Kleist, Thomas (1994): Statement von Thomas Kleist, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Die Revision der Fernsehrichtlinie. EMR-Dialog, München/Berlin: Jehle-Rehm, 31-33.

Kleist, Thomas (1995): Die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten im europäischen Kontext, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 266-268.

Kleps, Karlheinz (1979): Verbände als Träger von Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft 17. Lfg., 176-178.

Knoche, Manfred (1996a): Konzentrationsboom und Forschungsdefizite. Von der Presse- zur Medienkonzentrationsforschung, in: Klaus-Dieter Altmeppen (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 101-120.

Knoche, Manfred (1996b): Konzentrationsförderung statt Konzentrationskontrolle. Die Konkordanz von Medienpolitik und Medienwirtschaft, in: Claudia Mast (Hrsg.): Markt - Macht - Medien. Publizistik im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlicher Verantwortung und ökonomischen Zielen, Konstanz: UVK Medien, 105-117.

Knoche, Manfred (1997): Medienpolitik als Konzentrationsförderungspolitik. Auch Österreich tappt in die Privatisierungsfalle, in: Medien Journal 21, H. 2, 14-25.

Knoche, Manfred (1999): Strukturwandel der Öffentlichkeit nach dem Konzentrationsprinzip, in Jürgen Wilke (Hrsg.): Massenmedien und Zeitgeschichte. Konstanz: Universitätsverlag, 731-746.

Knothe, Matthias; Wanckel, Endress (1995): Europäische Rundfunkpolitik als Aufgabe der Länder, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 20-29.

Knothe, Matthias; Bashayan, Hassan (1997): Die Revision der EG-Fernsehrichtlinie. Ein europäischer Entscheidungsprozeß im Lichte nationaler Kompetenzen, in: Archiv für Presserecht 28, 849-857.

Kohler-Koch, Beate; Woyke, Wichard (Hrsg.) (1996): Die Europäische Union, München: Beck.

Kohlstedt, Alexander; Seeger, Peter; Woldt, Runar (1996/97): Europäische Medienkonzentration und strategische Allianzen im internationalen Multimedia-Markt, in: Bernd-Peter Lange/Peter Seeger(Hrsg.): Technisierung der Medien. Strukturwandel und Gestaltungsperspektiven, Baden-Baden: Nomos, 165-191.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1983): Die Realität und Tendenzen des Fernsehens in Europa: Perspektiven und Optionen vom 25.05.1983. KOM (83) 229 endg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1984): Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel. Fernsehen ohne Grenzen. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 14.06.1984. KOM (84) 300 endg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1986): Vorschlag zu einer Richtlinie des Rates über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunktätigkeit vom 30.04.1986. KOM (86) 146 endg./2, Abl. 1986, C 179, 4-10.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1988): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunktätigkeit vom 21.03.1988. KOM (88) 154 endg., Abl. 1988, C 110, 3-21.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989): Überprüfter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Ausübung der Fernsehtätigkeit. Vorlage der Kommission ge-

mäß Art. 149 Abs. 2 Buchstabe d) des EWG-Vertrages vom 26.05.1989, Abl. 1989, C 147.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Politik im audiovisuellen Bereich vom 21.021990. KOM (90) 78 endg., in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Die Politik der Europäischen Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich. Textsammlung, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 29-66.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992): Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt. Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion. Grünbuch der Kommission vom 23.12.1992. KOM (92) 480 endg.

Kopper, Gerd G. (1995): Medienmarkt und Medienpolitik in Europa, in: Hermann-Josef Schmitz/Hella Tompert (Hrsg.): Kommerz kontra Kultur? Europäischer Medienmarkt und kulturelle Identität, Stuttgart: Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, 9-25.

Koszuszeck, Helmut (1989): Freier Dienstleistungsverkehr und nationales Rundfunkecht. Anmerkungen zum Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 20.04.1988 zur niederländischen "Kabelregeling" - Rs. 352/85 - De Vereniging Bond van Adverteerders u.a./Niederländischer Staat, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 33, 541-547.

Krakies, Jens (1996): Vielfalt im Rundfunk. Interdisziplinäre Annäherung an das Vielfaltsangebot aus juristischer, ökonomischer und medienästhetischer Perspektive bei einer Tagung des DFG-Sonderforschungsbereiches 240 "Bildschirmmedien" in Siegen, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 40, 953-959.

Kreile, Johannes; Straßer, Robert (1990): Werbung ohne Grenzen? In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 34, 174-177.

Kreile, Michael (Hrsg.) (1992): Die Integration Europas, Opladen: Westdt. Verlag.

Kresse, Hermann (1995): Marktöffnung und Pluralitätssicherung. Eckpunkte zur effektiven Vielfaltsgestaltung im privaten Rundfunk, in: Hermann Kresse (Hrsg.): Pluralismus, Markt und Medienkonzentration: Positionen, Berlin: Vistas, 11-94.

Kresse, Hermann; Heinze, Matthias (1995): Der Rundfunk: Das "jedenfalls auch kulturelle Phänomen". - Ein Pyrrhus-Sieg der Länder? - Eine Kurzanalyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur EU-Fernsehrichtlinie, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 394-397.

Kruse, Jörn (1996): Publizistische Vielfalt und Medienkonzentration zwischen Marktkräften und politischen Entscheidungen, in: Klaus-Dieter Altmeppen (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-52.

Kübler, Friedrich (1995): Argumente für ein Werbemarktanteilsmodell. Konzentrationskontrolle in der Sackgasse, in: Media Perspektiven 2/1995, 48-57.

Kugelmann, Dieter (1991): Der Rundfunk und die Dienstleistungsfreiheit des EWG-Vertrages, Berlin: Duncker & Humblot.

Kuhne, Helmut (1996): Vermerk für die SPD-Abgeordneten in der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Zukunft der Medien". o.O.: o.V.

Kuhne, Helmut (1997): TV-Zuschauer sollen Sport-Hits auch künftig frei empfangen können, o.O.: o.V.

Lange, Bernd-Peter (1991): Das duale Rundfunksystem in der Bewährung. Geregelter Wettbewerb oder ruinöse Konkurrenz? In: Media Perspektiven 1/1991, 8-17.

Lange, Bernd-Peter; Seeger, Peter (Hrsg.) (1996): Technisierung der Medien. Strukturwandel und Gestaltungsperspektiven, Baden-Baden: Nomos.

Lehr, Gernot (1995): Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Novellierung der rundfunkrechtlichen Konzentrationskontrolle unter besonderer Berücksichtigung des Zuschaueranteilsmodells, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 667-673.

Lenardic, Marek (1978): Lobbyismus im Aufschwung, in: Journal für angewandte Sozialforschung 18, H. 4, 3-6.

Luif, Paul (1995): On the road to brussels: the political dimension of Austria's, Finnland's and Sweden's accession to the European Union, Wien: Braumüller.

Luyken, Georg-Michael (1990): Das Medienwirtschaftsgefüge der 90er Jahre. Horizontale und vertikale Unternehmensverflechtungen - Neue strategische Allianzen - Öffentliches Interesse, in: Media Perspektiven 10/1990, 621-641.

Machill, Marcel (1996): Frankreichs Hörfunk zwischen Kommerzialisierung und Kulturprotektion. Wiedersprüchlichkeiten der französischen Rundfunkpolitik und ihre Auswirkungen, in: Media Perspektiven 3/1996, 144-152.

Maggiore, Matteo (1991): Herstellung und Verbreitung audiovisueller Informationen im Gemeinsamen Markt, Luxemburg: Amt für amtl. Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Mahle, Walter A. (Hrsg.) (1990): Medien in Deutschland. Nationale und internationale Perspektiven, München: Ölschläger.

Mauhs, Angela (1989): Die Europäischen Regelungen des grenzüberschreitenden Rundfunks. Bericht vom III. Münchner Symposium zum Film- und Medienrecht am 23. Juni 1989 in München, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 33, 413-415.

Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-56.

Mazey, Sonia; Richardson, Jeremy (Hrsg.) (1993): Lobbying in the European Community, Oxford: University Press.

McLaughlin, Andrew M.; Grant, Jordan; Maloney, William A. (1993): Corporate Lobbying in the European Community, in: Journal of Common Market Studies 31, 191-212.

Meckel, Miriam (1996): Die europäische und internationale Dimension der Kommunikationspolitik, in: Gerhard W. Wittkämper/Anke Kohl (Hrsg.): Kommunikationspolitik. Einführung in die medienbezogene Politik, Darmstadt: Wiss. Buchges., 90-110.

Meier, Werner A.; Trappel, Josef (1998): Media Concentration and the Public Interest, in: Denis McQuail/Karen Siune (Hrsg.): Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce, London: Sage, 38-59.

Meise, Martin (1996): Mit digitalen Bouquets zum Erfolg? Alte und neue Fernsehspartenprogramme in Frankreich, in: Media Perspektiven 3/1996, 153-163.

Merkel, Katrin (1995): Europa auf dem Bildschirm. Eine Untersuchung der europäischen Medienpolitik und -kultur am Beispiel des deutsch-französischen Kulturkanals ARTE, Coppengrave: Coppi-Verlag.

Merten, Detlef (Hrsg.) (1990): Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin: Duncker & Humblot.

Messner, Dirk (1997): Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, in: Elmar Altvater/Achim Brunnengräber/Markus Haake/Heike Walk (Hrsg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster: Westfälisches Dampfboot, 27-64.

Mestmäcker, Ernst-Joachim; Engel Christoph (1990): Der Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die deutsche Rundfunkordnung, Baden-Baden: Nomos.

Mestmäcker, Ernst-Joachim (1993): Zur kartellrechtlichen und medienrechtlichen Beurteilung eines gesellschaftsrechtlichen Wettbewerbsverbots zwischen Medienunternehmen, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 37, 201-213.

Midday Express (1997): La Commission se prononce sur les doits exclusifs de retransmission d'événements sportifs dans le cadre de la directive "Télévision sans frontières". URL: http://europa.eu.int/en/comm/spp/me/midday.html, erstellt am 05.02.1997.

Miersch, Michael (1991): Kommentar zur EG-Verordnung Nr. 4064/89 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Neuwied: Luchterhand.

Monti, Mario (1995): Pluralisme et concentration des médias. Discours de M. Mario Monti à la Commission pour la culture, la jeunesse et le sport du Parlament européen. Bruxelles, le 26 septembre 1995,

Nanclares, José Martín-Perez de (1991): Die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für das Fernsehen: Die Fernsehrichtlinie. Auf dem Weg zu einer europäischen audiovisuellen Politik, Saarbrücken: Europa-Institut Universität des Saarlandes.

Nanclares, José Martín-Pérez de (1992): Fernsehmonopole und Gemeinschaftsrecht. Anmerkungen zum Urteil des EuGH vom 18. Juni 1991 in der Rs. C-260/89 (ERT), in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 36, 607-613.

Nanclares, José Martín-Pérez de (1995): Die EG-Fernsehrichtlinie. Rechtsgrundlage, Kommentierung und Umsetzung in das Recht der EG-Mitgliedsstaaten sowie Österreichs und der Schweiz, Frankfurt/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien: Lang.

Naßmacher, Hiltrud (1998): Politikwissenschaft, 3., völlig neubearb. und erweit. Aufl., München/Wien: Oldenbourg.

Neunreither, Karlheinz (1996): Europäisches Parlament, in: Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hrsg.): Die Europäische Union, München: Beck, 108-113.

News International PLC (1993): Submission by News International PLC in Response to the European Commission's Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire". Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 210-230.

Newsroom (1997): (Zusammenfassung) Münchner Medientage: EU will europäischen Medienmarkt, URL: http://www.newsroom.de/dbsql/dbdetail.cf...tensatz=1438&dbname=news&dbsource=nrnews, erstellt am 04.11.1997.

Niederleithinger, Ernst (1991): Vier Prognosen zur europäischen Fusionskontrolle, in: Harm Peter Westermann/Wolfgang Rosener (Hrsg.): Festschrift für Karlheinz Quack zum 65. Geburtstag am 3. Januar 1991, Berlin/New York: de Gruyter, 645-655.

Oreja, Marcelino (1997a): Mitteilung von Herrn Oreja an die Kommission. Exklusivrechte für die Fernsehübertragung bedeutender (Sport-)Ereignisse vom 03. Februar 1997, URL: http://europa.eu.int/en/record/other/tvde.htm, erstellt am 12.02.1997

Oreja, Marcelino (1997b): Audiovisuelle Politik: Bilanz und Ausblick. Informatorische Aufzeichnung von Herrn Oreja für die Kommission, URL: http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/keydoc/orejcomd.html, erstellt am: 19.09.1997

Oreja, Marcelino (1997c): Europäische Trumpfkarten in einem globalen Spiel: die Medienpolitik der Europäischen Union. Rede von Herrn Oreja, Mitglied der Kommission auf den Medientagen München 1997, URL: http://europa.eu.int/en/comm/dg10/oreja/meditagd.htm , erstellt am: 15.10.1997

Ossenbühl, Fritz (1986): Rundfunk zwischen nationalem Verfassungsrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht. Rechtsgutachten erstattet der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Frankfurt: Metzner.

ots-Meldung vom 17.12.1997

Pätzold, Ulrich; Röper, Horst (1998): Maßnahmen der Vielfaltsicherung im Rundfunk, in: Media Perspektiven 6/1998, 278-286.

Papathanassopoulos, Stylianos (1990a): Broadcasting and the European Community: the Commission's audiovisual policy, in: Kenneth Dyson/Peter Humphreys (Hrsg.): The political Economy of Communications. International and European Dimensions, Lodon/New York: Routledge, 107-124.

Papathanassopoulos, Stylianos (1990b): The EC: "Television without Frontiers" but with Media Monopolies? In: Intermedia 18, H. 3, 27-30.

Pappas, Spyros A. (1997): "Digital television: 500 channels of junk viedeo?". Speech by Director General Spyros A. Pappas on the 4th annual CEO simmit on Converging Technologies, 3.06.1997, URL:

http://europa.eu.int/search97cgi/s97rcgi...ry/Zip=pay+tv&ViewTemplate=EUROPA view.hts, erstellt am: 06.06.1997

Pappi, Franz Urban (1993): Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 84-94.

Pearson plc (1993): Submision on the Commission's Green Paper: Pluralism and Media Concentration in the Internal Market., in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire". Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 242-256.

Peterson, John (1995): Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis, in: Journal of European Public Policy 2, 69-93.

Pieper, Antje Karin (1995): Medienrecht im Spannungsfeld von "Broadcasting und Multimedia", in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 552-558.

Pieper, Ulrich (1993): Subsidiaritätsprinzip - Strukturprinzip der Europäischen Union, in: DVBl. 108, 705-712.

Pons, Jean-Francois (1996): La politique de Concurrence Européenne dans le domaine audiovisuel, URL: http://europa.eu.intcomm/dg04/speech/seven/htm/sp9/001htm, erstellt am: 31.05.1997

Pressetext Austria vom 06.12.97

Pressetext Austria vom 11.12.97

Pressetext Austria vom 20.12.1997

Preuss Neudorf, Friedrich Christian (1993): Grundversorgung und Wettbewerb im dualen Rundfunksystem. Medienrechtliche und wettbewerbsrechtliche Aspekte, Frankfurt: Lang.

Pukall, Kirstin (1994): Meinungsvielfalt im Rundfunk nach der audiovisuellen Revolution. Verfassungs-, wettbewerbs- und europarechtliche Aspekte, Frankfurt/Berlin: Lang.

Rager, Günther; Weber, Bernd (Hrsg.) (1992): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Mehr Medien - mehr Inhalte? Düsseldorf/Wien/New York/Moskau: Econ.

Rapid Text File (1997): In today's meeting of The Conciliation Committee: Council and Parliament reach agreement on new „Television without frontiers" Directive. URL: http://europa.eu.int/rapid/cgi/rapcgi.ksh...n.gettxt=gt&doc=PRES/97/113/0/RAPID &lg=EN, erstellt am 21.04.1997.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1989): Gemeinsamer Standpunkt angenommen vom Rat am 13. April 1989 im Hinblick auf die Annahme der Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (DOK 5858/89 COR).

Rat der Europäischen Union (1996): Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 46/96 vom Rat festgelegt am 8. Juli 1996 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 96/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, Abl. 1996, Nr. C. 264, 52-65.

RCS (1993): Pluralism and Media Concentration in the Internal Market. RCS Group's Comments on The EC Green Book, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action communautaire". Volume III, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes,

Ress, Georg (1992): Die neue Kulturkompetenz der EG, in: DÖV 45, 944-955.

Ress, Georg; Bröhmer, Jürgen (1998): Europäische Gemeinschaft und Medienvielfalt. Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Sicherung des Pluralismus im Medienbereich, Frankfurt/Main: IMK.

Reuters Limited (1993): Memorandum I-II, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action communautaire". Volume III, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 113-116.

Ring, Wolf-Dieter (1993a): Konzentrationstendenzen im Bereich des Rundfunks und ihre Rechtsprobleme, in: ZUM - Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 37, 7-10.

Ring, Wolf-Dieter (1993b): Perspektiven einer europäischen Medienordnung, in: Reinhold Kreile (Hrsg.): Medientage München '92. Dokumentation'92, Band 1, München: Münchner Gesellschaft für Kabel-Kommunikation, 231-236.

Ring, Wolf-Dieter Ring; Wittmann, Heinz; Zölch-Balmer, Franz A. (Hrsg.) (1992): Medienrecht, Rundfunk, Neue Medien, Presse, Technische Grundlagen, Wien/Zürich: Rehm.

Röper, Horst (1996): Mehr Spielraum für Konzentration und Cross ownership im Mediensektor. Analyse der Vielfaltssicherungen des neuen Rundfunkstaatsvertrags mit Beispielrechnungen, in: Media Perspektiven 12/1996, 610-620.

Röttinger, Moritz; Weyringer, Claudia (Hrsg.) (1991): Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik im EG-Binnenmarkt, Wien: Manz.

Roß, Dieter; Wilke, Jürgen (Hrsg.) (1991): Umbruch in der Medienlandschaft. Beziehungen zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis, München: Ölschläger.

Roth, Andreas T.W. (1996): Der Medienbinnenmarkt. Wirtschaftliche, rechtliche und kulturelle Implikationen des europäischen Informationsmarktes für elektronische Medien, Münster/Hamburg: Lit.

RTL Television (1993): Stellungnahme von RTL Plus Deutschland Fernsehen. Zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinscahften KOM (92) 480 Endg. vom 23.12.1992. Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt, in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action communautaire". Volume III, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 87-93.

Rüggeberg, Jörg (1992): Rundfunk als Wirtschaftsgut. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Zugriff auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Verwaltungsarchiv 83, 330-349.

Salamanca, Daniel O. (1996): Spaniens Medien auf dem Weg zu Konzentration und Konsolidierung. Aktuelle Bestandsaufnahme von Presse, Hörfunk und Fernsehen, in: Media Perspektiven 4/1996, 209-223.

Salzburger Nachrichten vom 20.11.1997, S. 18

Salzburger Nachrichten vom 6.12.1997, S. 9

Sarcinelli, Ulrich (1989): Mediatisierung und Wertewandel: Politik zwischen Entscheidungsprozeß und politischer Regiekunst, in: Frank E. Böckelmann (Hrsg.): Medienmacht und Politik. Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel, Berlin: Spiess, 165-174.

Sauter, Herbert (1991): Ein Nachwort zur europäischen Fusionskontrolle, in: Harm Peter Westermann/Wolfgang Rosener (Hrsg.): Festschrift für Karlheinz Quack zum 65. Geburtstag am 3. Januar 1991, Berlin/New York: de Gruyter, 658-667.

Schardt, Andreas (1994): Einführung in die Thematik, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): EMR-Dialog. Die Revision der Fernsehrichtlinie, München/Berlin: Jehle-Rehm, 4-11.

Schardt, Andreas (1995): Novellierung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen": Quoten ohne Ende? In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 734-739.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.

Scharpf, Fritz W. (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologie der politischen Steuerung, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Opladen: Westdt. Verlag, 61-87.

Scharpf, Fritz W. (1997): Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance, in: Journal of European Public Policy 4, 520-538.

Schauenberg, Oliver (1989): Möglichkeiten und Grenzen der gewerkschaftlichen Einflußnahme auf die Rundfunkpolitik der europäischen Gemeinschaft, Münster: Lit.

Schinzel, Dieter (1994): Medienkonzentration, Meinungsvielfalt und europäische Medienpolitik, in: Hans-Peter Burmeister (Hrsg.): Medienmacht und Medienmarkt. Audiovisuelle Medien im neuen Europa, Loccum: Evangelische Akademie, 67-74.

Schiwy, Peter (1990): Das duale Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland als Vorbild für Eurpa, in: Walter A. Mahle (Hrsg.): Medien in Deutschland. Nationale und internationale Perspektiven, München: Ölschläger, 153-157.

Schiwy,Peter (1997): "Mehr Freiheit käme allen zugute und diente Europa.", in: MedienDialog 11, H. 12, 20-24.

Schmidhuber, Peter M.; Hitzler, Gerhard (1992): Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag - ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer föderalen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: NVwZ 11, 720-725.

Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (1988): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen., Opladen: Westdeutscher Verlag.

Schmitz, Hermann-Josef; Tompert, Hella (Hrsg.) (1995): Kommerz kontra Kultur? Europäischer Medienmarkt und kulturelle Identitäten. Hohenheimer Medientage 1993, Stuttgart: Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart.

Scholz, Rupert (1995): Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot? In: Archiv für Presserecht 26, 357-362.

Schricker, Gerhard (1985): Harmonisierung des Rundfunkwerberechts, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 29, 594-601.

Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen: Leske + Budrich.

Schulz, Wolfgang (1996): Recht im Widerstreit. Regulierung der Medienwirtschaft durch Recht, in: Klaus-Dieter Altmeppen (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 221-236.

Schumann, Wolfgang (1992): EG-Forschung und Policy-Analyse. Das Beispiel der Milchquotenregelung, Kehl/Straßburg/Arlington: Engel.

Schumann, Wolfgang (1993): Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 394-431.

Schumann, Wolfgang (1994): Das politische System der Europäischen Union als Rahmen für Verbandsaktivitäten, in: Volker Eichener/Helmut Voelkow (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg: Metropolis, 71-108.

Schwartz, Ivo (1995): Statement von Ivo Schwartz, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Europäische Medienpolitik im Licht der Maastricht-Entscheidung. EMR-Dialog, München: Jehle-Rehm, 19-29.

Schwartz, Ivo E. (1989): EG-Rechtsetzungsbefugnis für das Fernsehen, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 33, 381-389.

Schwartz, Ivo E. (1993): Subsidiarität und EG-Kompetenzen. Der Neue Titel "Kultur" Medienvielfalt und Binnenmarkt, in: Archiv für Presserecht 24, 409-421.

Schwarz, Suzanne Michele (1991): Television Without Frontiers? In: North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation 16, 351-378.

Schwarze, Jürgen (Hrsg.) (1985): Fernsehen ohne Grenzen. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel, Baden-Baden: Nomos.

Schweitzer, Michael (1990): EG-Kompetenzen im Bereich von Kultur und Rundfunk, in: Detlef Merten (Hrsg.): Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter be-

sonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin: Duncker & Humblot, 147-159.

Schweitzer, Michael; Hummer, Waldemar (1996): Europarecht. Das recht der Europäischen Union - Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) - mit Schwerpunkt EG, 5., neubearb. und erw. Aufl., Berlin: Luchterhand.

Sedemund, Jochim (1993): Zwei Jahre europäische Fusionskontrolle: Ausgewählte Zentralfragen und Ausblick, in: Ulrich Everling/Karl-Heinz Narjes/Jochim Sedemund (Hrsg.): Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Arved Deringer, Baden-Baden: Nomos, 379-397.

Seidel, Lore (1991): "Fernsehen ohne Grenzen". Zum Erlaß der EG-Rundfunkrichtlinie, in: NVwZ 10, 120-125.

Servatius, Bernhard; Möwes, Bernd (1990): Die Zukunft der Medien im europäischen Binnenmarkt, Köln: Deutscher Instituts-Verlag.

Seufert, Wolfgang (1996): Rundfunkunternehmen - Gewinner beim Strukturwandel der Medienwirtschaft, in: Klaus-Dieter Altmeppen (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 165-178.

Shaikh, Meike (1991): Rundfunkwerberegelungen im nationalen und europäischen Recht, Bonn: o. Verl.

Siebenhaar, Hans-Peter (1994): Europa als audiovisueller Raum. Ordnungspolitik des grenzüberschreitenden Fernsehens in Westeuropa, Opladen: Leske + Budrich.

Siebenhaar, Hans-Peter (1994): Audiovisuelles Europa ohne Grenzen. Die Ökonomisierung des Fernsehens durch die Europäische Gemeinschaft, in: medium 1/1994, 14-18.

Siune, Karen; Truetzschler, Wolfgang (Hrsg.) (1992): Dynamics of Media Politics. Broadcast and Electronic Media in Western Europe, London: Sage.

Siune, Karen; Hultén, Olof (1998): Does Public Broadcasting Have a Future? In: Denis McQuail/Karen Siune (Hrsg.): Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce, London: Sage, 23-37.

Sparr, Jürgen (1991): Kulturhoheit und EWG-Vertrag. Eine Untersuchung zur Einschränkung des gesetzgeberischen Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten in kulturellen Angelegenheiten durch den EWG-Vertrag, dargestellt an Hand des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs, Baden-Baden: Nomos.

Staeck, Nicola (1997): Politikprozesse in der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik, Baden-Baden: Nomos.

Stammler, Dieter (1995): Paradigmenwechsel im Medienrecht, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 39, 104-114.

Starck, Christian (1989): Überholt Europa die Rundfunkkompetenz der Bundesländer? In: Dieter Weirich (Hrsg.): Europas Medienmarkt von morgen, Berlin: Vistas, 109-126.

Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1994): Staat und Verbände, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Süddeutsche Zeitung Online vom 20.03.1998

Süddeutsche Zeitung Online vom 10.06.1998

Süddeutsche Zeitung Online vom 11.07.1998

Theye, Joachim; Klatten, Werner E. (1989): SAT 1 auf dem Wege zu Europa, in: Dieter Weirich (Hrsg.): Europas Medienmarkt von morgen, Berlin: Vistas, 127-147.

Tages-Anzeiger Wirtschaft Online vom 15. 02.1996

Thiemeyer, Theo (1981): Gemeinwirtschaft, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft 34./35. Lfg., 525-526.

Thiemeyer, Theo (1985a): Gemeinwirtschaft, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, München: Piper, 71-272.

Thiemeyer, Theo (1985b): Genossenschaften, in: Dieter Nohlen/Dieter, Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, München: Piper, 278-279.

Thorn, Gaston (1993): Fernsehen ohne Grenzen - Plädoyer für eine europäische Rundfunkordnung, in: Ulrich Everling/Karl-Heinz Narjes/Joachim Sedemund (Hrsg.): Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Arved Deringer, Baden-Baden: Nomos, 585-601.

Traimer, Martin (1996): Geplante Änderung der EG-Fernseh-Richtlnie. Aktueller Stand der Verhandlungen, in: Medien und Recht 14, 218-223.

Traimer, Matthias (1997): Neufassung der EU-Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" verabschiedet, in: Medien und Recht 15, 127-129.

Trappel, Josef (1991): Medien. Macht. Markt. Medienpolitik westeuropäischer Kleinstaaten., Wien/St. Johann im Pongau: Österreichischer Kunst- und Kulturverlag.

Trappel, Josef; Meier, Werner A. (1998): Media Concentration: Options for Policy, in: Denis McQuail/Karen Siune (Hrsg.): Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce, London: Sage, 191-206.

Tuchfeldt, Egon (1980): Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft 23. Lfg., 178-206.

Valentini, Peter (1994): Rundfunk im Recht der Europäischen Gemeinschaft, Innsbruck: Univ.Diss.

Vander Straeten, Michel (1997): Media concentration: cautious satisfaction, in: ENPA-Monthly Review March 1997, 1.

VPRT (1993): Stellungnahme des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation zum Grünbuch der EG-Kommission 'Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt', in: Commission des Communautés Européennes (Hrsg.): Livre Vert de la Commission "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire". Commentaires de parties intéressées autres que les fédérations professionelles européennes, Bruxelles: Commission des Communautés Européennes, 314-335.

Waarden, Frans van (1992): Dimensions and types of policy networks, in: European Journal of Political Research 21, 29-52.

Wagner, Christoph (1992): Konzentrationskontrolle im Medien-Binnenmarkt der EG. Wettbewerbsrechtliche und medienspezifische Ansätze, in: Archiv für Presserecht 23, 1-12.

Wagner, Jürgen (1994): Policy-Analyse: Grenzenlos Fernsehen in der EG. Relevanz und Gewichtung politischer Akteure im EG-Entscheidungsprozeß am Beispiel der EG-"Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit", Frankfurt/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien: Lang.

Wallace, Helen; Wallace, William; Webb, Carole (Hrsg.) (1983): Policy-Making in the European Community, 2. Aufl., Chichester/New York/Brisbana/Toronto/Singapore: Wiley & Sons.

Wallace, Helen (1983): Negotiation, Conflict, and Compromise: The Elusive Prusiut of Common Policies, in: Helen Wallace/William Wallace/Carole Webb (Hrsg.): Policy-Making in the European Community, 2. Aufl., Chichester/New York/Brisbane/Toronto/Singapore: Wiley & Sons, 43-80.

Wallace, Helen; Wallace, William (Hrsg.) (1996): Policy-making in the European Union, 3. Aufl., Oxford: Oxford University Press.

Wallace, Helen (1996): Politics and Policy in the EU: the Challenge of Governance, in: Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.): Policy-making in the European Union, 3. Aufl., Oxford: University Press, 3-36.

Wallace, Helen; Hayes-Renshaw, Fiona (1996): Ministerrat, in: Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hrsg.): Die Europäische Union, München: Beck, 195-199.

Wallace, William (Hrsg.) (1990): The Dynamics of European Integration, London/New York: Pinter.

Wallenberg, Gabriela von (1993): Das Grünbuch der EG-Kommission zu "Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt", in: WuW 11/1993, 910-917.

Wallraf, Georg (1993): Das Europäische Recht und die Medien. 72. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit am 13. und 14. November 1992 in Mainz, in: Archiv für Presserecht 24, 463-466.

Weber, Bernd (1992): Medienkonzentration, Marktzutrittsschranken und publizistische Vielfalt, in: Günther Rager/Bernd Weber (Hrsg.): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Mehr Medien - mehr Inhalte? Düsseldorf/Wien/New York/Moskau: Econ, 251-269.

Weber, Rolf H. (1995): Medienkonzentration und Meinungspluralismus: Entwicklungstendenzen in Europa und Diskussionsstand in der Schweiz, Zürich: Polygraph. Verl.

Weirich, Dieter (1989): Europäische Kommunikationszone rasch schaffen. Rundfunk ist sowohl Kultur- als auch Wirtschaftsfaktor, in: Dieter Weirich (Hrsg.): Europas Medienmarkt von morgen, Berlin: Vistas, 11-43.

Weirich, Dieter (Hrsg.) (1989): Europas Medienmarkt von morgen, Berlin: Vistas.

Wessels, Wolfgang (1990): Administrativ interaction, in: William Wallace (Hrsg.): The Dynamics of European Integration, London/New York: Pinter, 229-241.

Wessels, Wolfgang (1992): Staat und (westeuropäische) Integration, in: Michael Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, Opladen: Westdeutscher Verlag, 36-61.

Westerloo, Ed van (1996): Sportrechte: Preisskala nach oben offen? Der Kampf um Sportrechte im Fernsehen, in: Media Perspektiven 10/1996, 514-520.

Westermann, Harm Peter; Rosener, Wolfgang (Hrsg.) (1991): Festschrift für Karlheinz Quack zum 65. Geburtstag am 3. Januar 1991, Berlin/New York: de Gruyter.

Windhoff-Héritier (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/New York: Campus.

Wirtschafts- und Sozialausschuß (1985): Stellungnahme zum Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel, Abl. 1985, C 303.

Wirtschafts- und Sozialausschuß (1987): Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Ausübung der Rundfunktätigkeit vom 1.07.1987, Abl. 1987, Nr. C 232, 29-33.

Wirtschafts- und Sozialausschuß (1989): Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten vom 27.04.1989, Abl. 1989, Nr. C 159, 67-69

Wirtschafts- und Sozialausschuß (1990): Stellungnahme zum Thema "Neue Impulse für die Aktion der Europäischen Gemeinschaft im kulturellen Bereich" vom 20.12.1989, Abl. 1990, C 62.

Wirtschafts- und Sozialausschuß (1993): Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission: Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion vom 22.09.1993, Abl. 1993, Nr. C 304, 17-24.

Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995a): Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Reaktionen auf den Konsultationsprozeß zum Grünbuch 'Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion“ vom 23.02.1995, Abl., Nr. C. 110, 53-54.

Wirtschafts- und Sozialausschuß (1995b): Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, Abl. 1995, Nr. C 301.

Wittkämper, Gerhard W. (1996): Kommunikationspolitik: Eine Grundlegung, in: Gerhard W. Wittkämper/Anke Kohl (Hrsg.): Kommunikationspolitik. Einführung in die medienbezogene Politik, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1-16.

Wittkämper, Gerhard W.; Kohl, Anke (Hrsg.) (1996): Kommunikationspolitik. Einführung in die medienbezogene Politik, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Wittmann, Heinz (1995): Vorschlag für eine geänderte EU-Fernsehrichtlinie, in: Medien und Recht 13, 122.

Wittmann, Heinz (1996): Die EU diskutiert über eine Richtlinie zur Kontrolle der Medienkonzentration, in: Medien und Recht 14, 139.

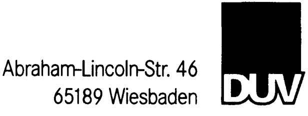
Woldt, Runar (1992): Probleme der Messung von Vielfalt, in: Günther Rager/Bernd Weber (Hrsg.): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Mehr Medien - mehr Inhalte? Düsseldorf/Wien/New York/Moskau: Econ, 186-211.

Wolf-Niedermaier, Anita (1996): Europäischer Gerichtshof, in: Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hrsg.): Die Europäische Union, München: Beck, 101-104,

Zartman, I. William (1978): The Negociation Process. Theories and Applications, London: Sage.

Zartman, I. William (1978): Negotiation as a Joint Decision-Making Process, in: William I. Zartman (Hrsg.): The Negociation Process. Theories and Applications, London: Sage, 67-86.

Zimmer, Jochen (1993): Europas Fernsehen im Wandel. Probleme einer Europäisierung von Ordnungspolitik und Programmen, Frankfurt: Lang.



Abraham-Lincoln-Str. 46
65189 Wiesbaden
DUV